

INFORME FINAL

**ESTUDIO DE LA COMISIÓN DE USUARIOS
DEL SISTEMA DE PENSIONES:
“MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EN
SEGURIDAD SOCIAL CON ÉNFASIS EN EL
SISTEMA DE PENSIONES”**

CIEDESS A SUBSECRETARÍA DE PREVISIÓN SOCIAL



SANTIAGO, DICIEMBRE 2022

INDICE

1.	SIGLAS.....	5
2.	RESUMEN EJECUTIVO.....	6
3.	INTRODUCCIÓN.....	12
4.	CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL CON FOCO EN EL SISTEMA DE PENSIONES.....	13
4.1.	Evolución del concepto de Seguridad Social, con énfasis en el Sistema de Pensiones	13
4.2.	Los principios de la Seguridad Social.....	15
4.2.1.	¿Qué es un principio?.....	15
4.3.	Análisis del Convenio N°102 (de la OIT), Norma Mínima de Seguridad Social	17
4.4.	Análisis de la Recomendación N° 202 (de la OIT), sobre los pisos de protección social...	18
4.5.	Estado actual del debate sobre el concepto de Seguridad Social.....	19
4.6.	Conclusiones de la sección.....	20
5.	CONCEPTO DE SOLIDARIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA	22
5.1.	Mirada inicial.....	22
5.1.1.	Derecho	22
5.1.2.	Sociología	22
5.1.3.	Economía.....	23
5.1.4.	Ciencias Biológicas.....	24
5.1.5.	Conclusiones sobre la perspectiva multidisciplinaria del concepto de solidaridad ..	25
5.2.	Aplicación de la solidaridad en el Sistema de Pensiones y descripción de los principales elementos que hacen que exista	27
5.3.	La opinión de los expertos	30
5.3.1.	Visión Interdisciplinaria de los Conceptos	30
5.3.2.	Definición de Seguridad Social	30
5.3.3.	Principios básicos de los Sistemas de Seguridad Social y de Pensiones	31
5.3.4.	Definición de Solidaridad	31
5.3.5.	El problema de la conducta oportunista	31
5.3.6.	Universalidad o Focalización	32
5.3.7.	Solidaridad Intra e Inter-generacional	32
5.3.8.	Valoración y Expectativas.....	33
5.4.	Principales conclusiones respecto al concepto de Solidaridad.....	33

6.	PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE SOLIDARIDAD EN SEGURIDAD SOCIAL, CON FOCO EN EL SISTEMA DE PENSIONES.....	35
6.1.	Definición de solidaridad en Seguridad Social (con foco en el Sistema de Pensiones)	35
6.2.	Descripción de los elementos que hacen que exista solidaridad en un Sistema de Pensiones	36
6.3.	Tipos de solidaridad redistributiva (desde el punto de vista del Sistema de Pensiones) .	37
6.3.1.	Según grupo que constituye el objeto de la solidaridad	37
6.3.2.	Según la acción que da lugar a la solidaridad	38
6.3.3.	Según los objetivos de cada sistema	38
6.4.	Conclusiones de la sección	39
7.	ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN ELABORADA BASADO EN SU APLICACIÓN EN EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO.....	40
7.1.	Solidaridad en el Sistema de Pensiones	40
7.2.	Análisis de los elementos que incorporan solidaridad.....	40
7.2.1.	Pilar No Contributivo	41
7.2.2.	Pilar Contributivo	42
7.2.3.	Pilar Voluntario.....	43
7.3.	Análisis de los tipos de solidaridad redistributiva.....	44
7.3.1.	Solidaridad positiva	44
7.3.2.	Solidaridad negativa	44
7.3.3.	Solidaridad intergeneracional	45
7.3.4.	Solidaridad intrageneracional	45
7.3.5.	Solidaridad nacional	45
7.3.6.	Solidaridad grupal	46
7.4.	Conclusiones de la sección	46
8.	OPINIÓN DE USUARIOS: SOLIDARIDAD Y EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO	48
8.1.	Concepto de solidaridad	48
8.1.1.	Definición	48
8.1.2.	Manifestaciones de solidaridad	49
8.1.3.	Importancia de la solidaridad.....	49
8.2.	Chile y la solidaridad	50
8.2.1.	El chileno y la solidaridad	50
8.2.2.	El Estado chileno y la solidaridad	50

8.3.	Sistema de Pensiones y la solidaridad.....	50
8.4.	Evaluación general del Sistema de Pensiones.....	51
8.4.1.	Evaluación general	51
8.4.2.	Mejoras propuestas	51
8.4.3.	Importancia de la solidaridad en el sistema de pensiones	51
8.5.	Conclusiones.....	53
9.	ANÁLISIS INTERNACIONAL	54
9.1.	Indicadores sociales y de desigualdad	55
9.2.	Indicadores económicos, de productividad y transparencia	55
9.3.	Indicadores demográficos y del mercado laboral	56
9.4.	Indicadores sobre el Sistema de Pensiones	56
9.5.	Estructura de los Sistemas de Pensiones	57
9.5.1.	Cobertura de los Sistemas de Pensiones	59
9.5.2.	Prestaciones no contributivas de vejez.....	60
9.5.3.	Prestaciones contributivas de vejez.....	61
9.5.4.	Prestaciones voluntarias	62
9.5.5.	Financiamiento.....	62
9.5.6.	Impacto en la pensión final	64
9.5.7.	Administración	65
9.5.8.	Opiniones de los usuarios	65
9.6.	Medidas de solidaridad.....	67
9.7.	Síntesis por país.....	69
9.7.1.	Nueva Zelanda.....	69
9.7.2.	Suecia	71
9.7.3.	Países Bajos	73
9.7.4.	Alemania.....	75
9.7.5.	Dinamarca	78
10.	RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	80
10.1.	Consideraciones previas.....	80
10.1.1.	Seguridad Social y su aplicación	80
10.1.2.	Objetivo del mecanismo de solidaridad.....	81
10.1.3.	Obligatoriedad de las normas	82
10.1.4.	Conclusiones de los grupos focales.....	82

10.1.5.	Lecciones de la experiencia internacional.....	83
10.1.6.	Propuestas de reforma en Chile.....	86
10.2.	Recomendaciones finales.....	87
11.	BIBLIOGRAFÍA.....	90

1. SIGLAS

- **AOW:** Algemene Ouderdomswet (pensión de vejez Países Bajos)
- **ATP:** Pensión Suplementaria del mercado del trabajo
- **BM:** Banco Mundial (BM)
- **CA:** Compensación por Actividad
- **CE:** Compensación por Enfermedad
- **IBP:** Importes Base del Precio (unidad de medida indexada a la variación de precios)
- **IDH:** Índice de Desarrollo Humano
- **TR:** Tasa de Reemplazo
- **NZS:** New Zeland Superannuation
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- **OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- **ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- **PIB:** Producto Interno Bruto
- **PGB:** Presupuesto de Asistencia Personal
- **PGU:** Pensión Garantizada Universal
- **PNUD:** Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo
- **SIS:** Seguro de Invalidez y Supervivencia
- **SSA:** Social Security Administration de EEUU
- **SVB:** Banco de Seguro Social
- **USDPPP:** Dólar Estados Unidos en Paridad Poder de Compra¹

¹ Las cifras monetarias se expresan en USPPP para hacerlas comparables entre países, considerando el factor de conversión del Banco Mundial para el año 2021.

2. RESUMEN EJECUTIVO

La Seguridad Social es una disciplina cuyo desarrollo lleva casi 150 años, desde la creación de los primeros seguros sociales en la Alemania de fines del siglo XIX. Esos primeros instrumentos, los seguros sociales, se crearon por medio de la obligación impuesta por el Estado de contar con cobertura para ciertas contingencias sociales dentro de determinados grupos. Dado que esta aproximación asumía una actitud de precaverse frente a estos riesgos, se le denominó previsión social. Una aproximación alternativa se daría en Dinamarca, donde se establecería un sistema de prestaciones que podía alcanzar a toda la población, pero ante el cual había que demostrar la necesidad, dando lugar a la asistencia social. Ambas alternativas ganarían influencia a principios del siglo XX, dando lugar a regímenes de protección muy diferenciados.

En relación a los principios de la Seguridad Social, las referencias entregadas por los organismos internacionales (OIT, OISS, OCDE), así como los académicos nacionales y extranjeros, permiten observar la existencia de un conjunto de principios en los cuales hay coincidencia.

Este consenso permite indicar como principios generalmente aceptados los siguientes:

- **Universalidad**, que indica que los objetivos de la Seguridad Social es tratar de alcanzar y proteger a todas las personas, independientemente de su categoría jurídica (residente, ciudadano, trabajador, etc.), y que tal protección debe referir a todas las contingencias sociales.
- **Suficiencia**, las prestaciones deben ser de un monto y calidad suficientes para solucionar el estado de necesidad.
- **Sustentabilidad**, esto es, que al momento de hacer efectiva la prestación existan los recursos para darle cumplimiento. No obstante, es un principio que opera principalmente limitando a los demás, especialmente a la universalidad y la suficiencia.
- **Unidad**, que implica la armonización de sus elementos de forma tal que todos ellos operen de forma coordinada.
- **Solidaridad**, tal como se ha señalado, es un principio donde hay pleno acuerdo respecto a su importancia. Sin embargo es menos claro cuál es el contenido de la solidaridad.

Para la **OCDE**, la solidaridad es sobre todo un principio que se relaciona con los elementos y técnicas financieras, donde es necesario contar con elementos de financiamiento colectivo que permitan asegurar que las categorías más vulnerables de personas tengan protección. Para la **OISS**, la solidaridad correspondería a una extensión de la universalidad (subjética) en cuanto los mecanismos de la seguridad social no pueden desarrollarse de forma aislada, sino que dependen en su implantación y mantenimiento del Estado, siendo característica del Estado moderno que la carga sea repartida entre todos. Por su parte, la **OIT**, en el Convenio N° 102, considera a la “solidaridad y mancomunación de riesgos”, no definiendo en qué consiste, sino limitándose a dar ejemplos, tales como la solidaridad entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres, y entre generaciones.

Desde la perspectiva de política pública y la intervención del Estado, todas las disciplinas revisadas para este estudio² han abordado de alguna forma el concepto de solidaridad, no obstante, tres son las que concentran el mayor desarrollo del mismo: el derecho la sociología y la economía. Se

² Derecho, Economía, Sociología y Ciencias Biológicas.

reconoce su origen en el **Derecho**, puesto que es ahí donde nace la concepción de la responsabilidad mutua o recíproca, y que deviene en las obligaciones solidarias. En el caso de la **Sociología**, el concepto de solidaridad se desarrolla en mayor profundidad, tanto para dar cuenta de la interdependencia de los miembros de una comunidad tras la moderna división del trabajo, como para explicar la fuerza que mantiene unida a una sociedad cuando los lazos comunitarios ya no son próximos y se requiere recrearlos a través de la institucionalización del vínculo, y desde la mirada de la **Economía**, un término actual mediante el cual se vierte y materializa la conceptualización de la solidaridad en actividades productivas es el de *economía solidaria*, la que promueve la introducción de aspectos de solidaridad en toda actividad económica, tanto a nivel privado como público, aumentando así el bienestar de la sociedad a nivel micro y macroeconómico.

La Solidaridad en el Sistema de Pensiones

Por su parte, respecto a la aplicación de la solidaridad en el sistema de pensiones, puede vincularse a elementos que surgen de la revisión bibliográfica, pero se debe considerar que los autores, pese a reconocer la solidaridad como parte de los principios de la Seguridad Social, normalmente no la definen de forma directa. No obstante, los conceptos más comunes que surgen se relacionan con que todos deben contribuir según sus capacidades y recibir según sus necesidades; existe redistribución de ingresos; es un esfuerzo de la comunidad en favor de sí misma; es una derivación del principio de universalidad; asegura que las categorías más vulnerables de personas tengan protección; se caracteriza por ser un derecho, donde el Estado debe otorgar un nivel o piso mínimo de recursos para poder satisfacer las necesidades y condiciones de vida. Pero se requiere contar con un sistema solvente, capaz de financiar las prestaciones en cuanto a su suficiencia (piso mínimo) y equilibrio financiero del sistema en su conjunto.

Así, la Solidaridad, en Seguridad Social y Pensiones, se produce por medio del contrato o acuerdo social, en el cual los que tienen más subsidian a los que tienen menos, siendo esto institucionalizado por medio del estado y plasmado en los conceptos antes mencionados.

Propuesta definición Solidaridad

Teniendo en cuenta lo antes dicho, el estudio propone como definición de **Solidaridad** en la **Seguridad Social** (con foco en el Sistema de Pensiones): ***“el resultado de la agrupación de personas que, por medio de la mancomunación de recursos, otorgan una prestación exigible, respondiendo a un objetivo válido, la cual redistribuye los mismos de forma no regresiva y donde los mecanismos de implementación son eficaces, transparentes y cuentan con legitimidad social”***.

Según dicha conceptualización, es posible catalogarla y clasificarla según su **alcance** (nacional, grupal, intergeneracional e intrageneracional); **acción** (de cumplimiento, positiva o negativa) y **objetivos** (alivio de pobreza u otros); cuyas combinaciones tendrán como resultante distintos matices de solidaridad en el ámbito de la Seguridad Social.

Así, en el sistema de pensiones chileno, se aprecia que el Pilar No Contributivo es el principal componente de solidaridad, destacándose los beneficios para invalidez (Pensión Básica Solidaria de Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Invalidez) y vejez (Pensión Garantizada Universal). En el caso del Pilar Contributivo, en la etapa activa, la solidaridad se asocia mayormente a través de elementos del Seguro de Invalidez y Supervivencia, mientras que en la etapa pasiva se observa en

ciertos elementos de la modalidad de retiro de Renta Vitalicia. Cabe destacar que, salvo complementos externos muy puntuales, la pensión de vejez autofinanciada carece de elementos solidarios bajo el sistema vigente. Por lo mismo, la mayor parte de la solidaridad en el pilar contributivo corresponde a situaciones concretas que afectan a una minoría de los afiliados.

Siguiendo una tendencia reciente, propia de los sistemas de contribución definida, se logra solidaridad por medio de subsidios financiados de forma fiscal (Bono por Hijo o Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes). Y en el caso del Pilar Voluntario, aspectos de solidaridad se vinculan mayormente al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), gracias a su forma de financiamiento, y la bonificación estatal del Régimen A.

Opinión de los Usuarios

Para ampliar la mirada sobre la solidaridad en el sistema de pensiones, se consultó a usuarios del sistema (pensionados o no pensionados) su opinión sobre la materia. Considerando sus percepciones es posible destacar algunas ideas y definiciones compartidas. Lo primero es que se considera que la solidaridad es un valor social, aporta al vínculo, al crecimiento y evolución social, sin embargo, en momentos de inseguridad Social, parece difícil crear espacios para que la solidaridad sea posible. Se observa una coincidencia con la revisión bibliográfica realizada, puesto que la Solidaridad se considera un valor social, más que individual, y muestra relación con el sentido comunitario o de vínculo entre personas en una sociedad. Por otra parte, se percibe también, que se ha construido una sociedad individualista que sólo sería solidaria ante las grandes catástrofes o ante personas muy cercanas. Esta percepción apoya la idea de que el contexto actual (de mayor inseguridad) dificulta el desarrollo del sentido de solidaridad o que sólo se hace patente en casos extremos y no como la norma de funcionamiento en una sociedad.

Otro punto levantado por los participantes de los focus group, es que la solidaridad es una de las demandas más importantes a la hora de búsqueda de justicia social, pero también es la menos practicada, incluso por quienes la demandan, y por eso plantean que primero la solidaridad debiese estar más presente en el sistema de pensiones para que las personas estén dispuestas a dar, esta vez sí en función de un beneficio mayor pero también propio. Al igual que en la revisión teórica del concepto, en opinión de los participantes de los focus group, la solidaridad tiene una dualidad, entre el beneficio social y su asociación con el concepto de justicia social, y la tensión con el beneficio propio. Sobre todo, cuando se habla del sistema de pensiones, existe una línea difusa entre el interés por contribuir al bien común y asegurar cierto bienestar individual.

Experiencia Internacional

Al revisar la experiencia internacional, se observa que la variedad en la configuración de sus sistemas de pensiones hace que la forma en que se expresa la solidaridad en cada uno de ellos sea relativamente diferente, no obstante tener varios puntos en común.

En **Nueva Zelanda** la prestación se concentra en la pensión universal, siendo este el principal mecanismo de solidaridad, al cubrir a toda la población residente del país y ser financiada con el pago de impuestos. Sus fortalezas están en la amplitud de la agrupación de sujetos protegidos, que toda la población aporta a su financiamiento, que tiene un claro objetivo de protección contra la pobreza y que se trata de un derecho exigible. Sin embargo, esta prestación universal tiene

dificultades para cumplir con el objetivo de una redistribución no regresiva, lo cual se refleja en opinión de los usuarios, en la necesidad de modificar la edad jubilación o incorporar medidas de focalización para que el costo del sistema no siga incrementándose. También es posible encontrar mecanismos de solidaridad en el sistema de pensiones voluntarios, pero en menor escala, porque el grupo de personas involucradas es menor. En este caso la forma de la solidaridad es por medio de aportes pareados realizados por el Estado y cotizaciones parcialmente financiadas por los empleadores. En conjunto, el sistema neozelandés se inclina fuertemente por una solidaridad de dar, con pocos elementos de solidaridad negativa, como pueden ser el menor monto de pensión que recibe las personas casadas. Por otra parte, al ser financiado por impuestos, no refleja mayormente ni una solidaridad intergeneracional, ni una intrageneracional.

Suecia, al igual que Nueva Zelanda tiene una pensión no contributiva financiada por impuestos (solidaridad nacional). Sin embargo, al ser una prestación focalizada es una expresión tanto de solidaridad positiva como negativa, esto es, el hecho de dar pero con límites. En su componente contributivo, el sistema nacional sueco opera bajo la descripción de un sistema de solidaridad intergeneracional, sin embargo, se trata de un sistema que expresamente busca evitar la redistribución en la etapa de acumulación, con lo cual ese elemento de solidaridad es relativamente marginal y cuando se produce no se debe al hecho que se utilicen las cotizaciones actuales para el pago de las pensiones actuales, sino a que la pensión opera como una renta vitalicia que en caso de muerte del afiliado distribuye los recursos sobrantes a otros pensionados de su misma generación, en lugar de generar pensiones de sobrevivencia. Por otra parte, al igual que toda la unión europea, las pensiones suecas operan sobre tablas de mortalidad unisex (solidaridad intersexos), lo que se compensa con igual edad de jubilación. Finalmente, hay que destacar que en Suecia todos los beneficios sociales que reemplazan ingresos generan compensaciones a la cuenta individual, las cuales son financiadas directamente por impuestos.

El sistema de pensiones de los **Países Bajos** es el único de los analizados en que opera un mecanismo de solidaridad intergeneracional, por cuanto los trabajadores deben pagar cotizaciones, pero tales cotizaciones no generan derechos futuros a pensión, por el contrario, la pensión depende únicamente de la residencia, si bien una parte importante de su financiamiento se realiza con impuestos (aproximadamente la mitad). Así, es una real manifestación de la idea de que las personas pagan según su capacidad, y reciben según su necesidad, si bien con un componente importante de solidaridad negativa a límites de la prestación al ingreso mínimo. Estas características del sistema neerlandés son fuertemente dependientes del alto grado de participación laboral de su población, así como de la alta formalidad de su mercado del trabajo.

Alemania por su parte cuenta con un sistema no contributivo con prestaciones personalizadas. Esto es un buen elemento de solidaridad al destacar la protección a las necesidades concretas de las personas siendo financiadas por impuestos. El sistema contributivo, al igual como pasó en Suecia, limita la posibilidad de redistribución lo que reduce el impacto de la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los Países Bajos, el sistema por puntos permite una mejor distribución de los beneficios y cargas entre generaciones, lo cual no ha evitado la sensación de insuficiencia de las pensiones producto del envejecimiento de la población. Una solución a ello fue la incorporación de las pensiones voluntarias de capitalización, las cuales han sido apoyadas por subsidios financiados por el Estado. De forma similar, recientemente se incorporaron subsidios a las

personas de ingresos bajos, siempre y cuando contarán con un alto nivel de formalidad (33 años de aportes).

En el caso de **Dinamarca** el grueso de la solidaridad se concentra también en el sistema no contributivo, con el pago de pensiones de financiamiento público. Sin embargo, tiene un elemento de compensación en el sistema contributivo, por el cual al acceder a ciertos beneficios sociales que sustituyen la remuneración se duplican las cotizaciones, siendo pagadas por el Estado como forma de compensar la pérdida de beneficios en los sistemas ocupacionales.

Propuestas de Solidaridad

Hay que considerar que proponer medidas de solidaridad para ser incorporadas a los sistemas de pensiones es una labor ardua que requiere varias consideraciones. Por una parte, la solidaridad es sólo uno de los, al menos cinco, principios que constituyen el corazón de la Seguridad Social, junto con la universalidad, suficiencia, unidad y sustentabilidad, por lo que cualquier medida debe considerar también el adecuado balance con el resto de ellos.

Por otra parte, una segunda consideración dice relación con el alcance de los sistemas de pensiones. La cobertura del mismo no es uniforme en el mundo. Para Chile, abarca la vejez, invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, la vejez como contingencia tiene características especiales que la separan del resto, lo que ha generado una tendencia en el mundo desarrollado a aislar la protección de la vejez del resto de otras contingencias, ya sea entregando la prevención de estas últimas a diferentes sistemas, como puede ser la invalidez al campo de la salud, o la orfandad al campo de las prestaciones familiares. Esto es particularmente notorio en los sistemas no contributivos, donde la sobrevivencia es poco frecuente (aunque Dinamarca la contempla), pero también ha ido ganando terreno en los sistemas contributivos, los cuales se concentran en la vejez, especialmente en el caso de Nueva Zelanda y, en menor medida, en Suecia y los Países Bajos. Ello no implica que sus riesgos no sean cubiertos, sino que más bien están cubiertos por sistemas distintos al de pensiones, no obstante lo cual, las prestaciones entregadas tienden a generar cotizaciones o aportes compensatorios que son registrados en los sistemas de pensiones, en la medida que representen la sustitución del ingreso perdido.

Un tercer punto de importancia al momento de considerar la solidaridad en los sistemas de pensiones es la determinación de los objetivos del mecanismo. Este es un paso fundamental, ya que será la aceptación de los objetivos del mecanismo lo que permita hablar de solidaridad en una medida donde no interviene la voluntad de los afectados. En tal sentido, la recomendación N° 202 de la OIT destaca la necesidad de generar una estrategia de ampliación de la Seguridad Social. Parte de tales estrategias es la definición de los objetivos de cada sistema y de cada mecanismo, lo que permite, por una parte, que estos sean aceptados por la sociedad, haciendo más fácil modelar herramientas solidarias; pero por otra parte también habilitan la medición de la eficacia de los mecanismos establecidos, a fin de corregirlos, si no cumplen las expectativas o eliminarlos si dejan de responder a su finalidad.

Un cuarto elemento a tener presente al momento de implementar medidas solidarias en los sistemas de pensiones, es que la naturaleza misma de éstos exige un importante grado de obligatoriedad de las normas, lo cual se extiende a la necesaria fiscalización del sistema, pero

también a su diseño, toda vez que el control del mismo implica un gasto de recursos, lo cual puede resultar en que ciertas alternativas que, inicialmente se consideran lo más solidarias posibles, se vuelven inviables de implementar, ya sea por el alto costo que supone su fiscalización, o por las altas posibilidades de explotación si no se le fiscaliza.

Finalmente, debe destacarse que cuando se consulta sobre la solidaridad de los sistemas de pensiones, existe una visión unánime en Chile respecto de la ausencia de mecanismos solidarios en nuestro sistema. No obstante lo anterior, es posible notar un sesgo en las respuestas recabadas por el presente estudio, y otros previos, respecto al alcance del sistema de pensiones. La gran mayoría de los entrevistados, tanto especialistas como pensionados y cotizantes, asocian el sistema de pensiones a la vejez, olvidando que también comprende las contingencias de invalidez y sobrevivencia, donde sí existen elementos de solidaridad explícitos. Parte de este sesgo puede atribuirse al hecho que estas contingencias son comparativamente menos frecuentes que la vejez, lo que explica el desconocimiento de estos otros mecanismos, al menos entre el público general.

3. INTRODUCCIÓN

El presente estudio, denominado “MECANISMOS DE SOLIDARIDAD EN SEGURIDAD SOCIAL CON ÉNFASIS EN EL SISTEMA DE PENSIONES” fue elaborado por Corporación CIEDESS para la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, con el objetivo de: “Describir, analizar y evaluar integralmente diferentes modelos de Seguridad Social y sus mecanismos de solidaridad, con foco en el sistema de pensiones”.

Para su elaboración, Corporación CIEDESS contó con el apoyo del siguiente equipo profesional: Cristián Marcó, Economista (Jefe de Proyecto); Irene Azócar, Socióloga; Paola Carrión, Ingeniera Comercial; Christopher Clavero, Economista; Andrés Romero, Abogado; y Paulina Olivera, Psicóloga.

Respecto a la estructura del presente estudio, este se compone de ocho secciones, más su apartado de Siglas, Resumen Ejecutivo y la presente introducción. La sección cuatro presenta el análisis y desarrollo sobre el concepto de la Seguridad Social con foco en el sistema de pensiones, desde la perspectiva histórica y el estado del arte sobre dicho concepto. La siguiente sección, presenta el concepto de Solidaridad en la Política Pública bajo la mirada de distintas disciplinas, la descripción de los elementos que la componen y la opinión de expertos nacionales respecto de dicho concepto.

La sección seis presenta una propuesta de definición de Solidaridad en Seguridad Social con foco en el sistema de pensiones, basada en las principales conclusiones y hallazgos de las secciones, así como los elementos que deben estar presentes para que exista solidaridad y el tipo de solidaridad redistributiva que podemos encontrar. Posteriormente, en la sección siete, se analiza la definición elaborada desde cómo se presenta la solidaridad en el sistema de pensiones, los elementos que se incorporan en cada uno de los pilares, así como el tipo de solidaridad existente.

En la sección ocho se presentan la visión de cotizantes y pensionados respecto a la solidaridad en general, su aplicación al sistema de pensiones chileno y su evaluación de este.

La experiencia internacional se revisa en la sección nueve, en la cual se presenta la experiencia de Nueva Zelanda, Suecia, Países Bajos, Alemania y Dinamarca, identificando las manifestaciones de solidaridad que inciden en las pensiones (siendo o no parte de este sistema), junto con una breve descripción del sistema de cada uno de estos países.

Finalmente, la sección diez, presenta las lecciones de la experiencia internacional, propuestas de reforma en Chile y recomendaciones finales.

4. CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL CON FOCO EN EL SISTEMA DE PENSIONES

4.1. Evolución del concepto de Seguridad Social, con énfasis en el Sistema de Pensiones

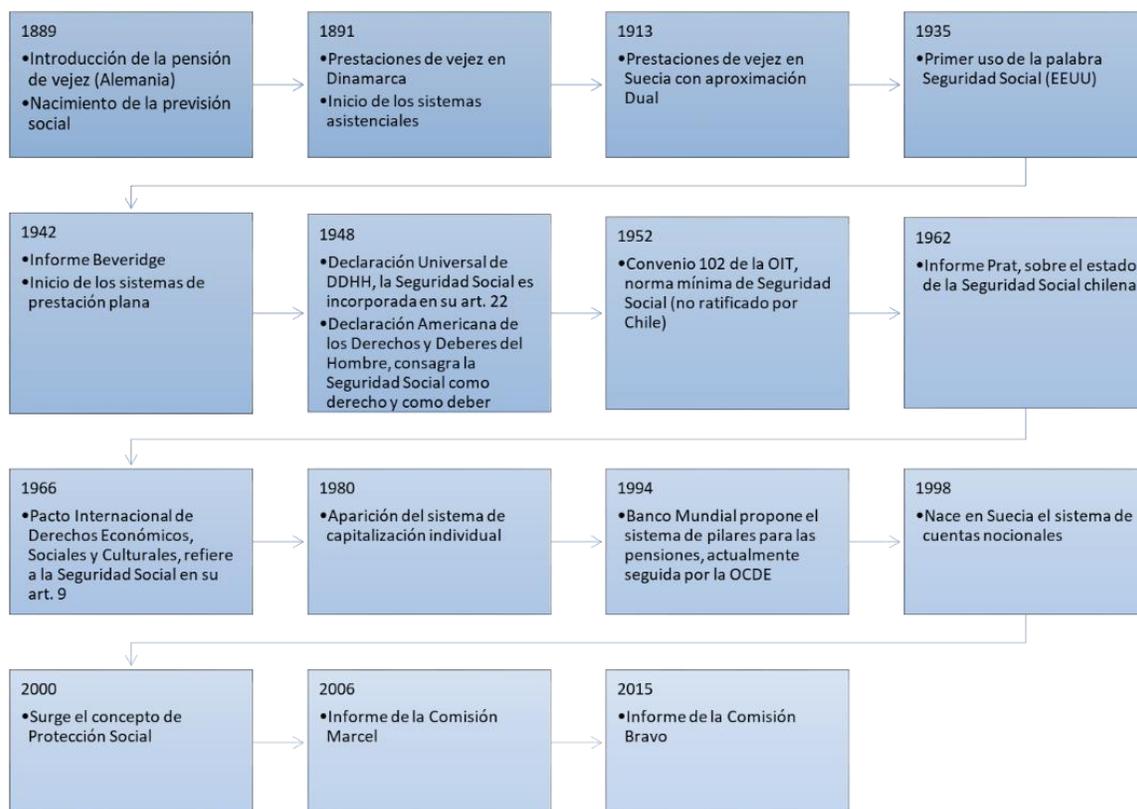
La Seguridad Social corresponde a una disciplina nacida a fines del siglo XIX, con la elaboración de las primeras leyes sociales en la Alemania de Otto von Bismarck. Originalmente, la protección que entrega la Seguridad Social fue realizada a través de seguros sociales, un tipo de seguros colectivos obligatorios que protegían a grupos determinados de trabajadores respecto a una contingencia específica, entre ellas la vejez. Un modelo alternativo surge en 1891, en Dinamarca, donde se ofrece una protección básica a las personas mayores, la cual es financiada directamente con impuestos, siempre que estuvieran en una situación de necesidad, dando lugar a la protección asistencial. Algunos países, como Suecia en 1913, tomaron una aproximación dual, combinando elementos previsionales y asistenciales en un solo sistema de alcance nacional. Tras el fin de la primera guerra mundial, con el establecimiento de la OIT, se produjo una gran actividad impulsada por este organismo en torno a la expansión de los mecanismos de protección de los trabajadores, que en parte importante tomaron la forma de seguros sociales. El término “Seguridad Social” aparece recién en 1935, vinculado al Social Security Act, de EEUU. Solamente a partir de esa fecha se comienza a usar la denominación, pero asociada a los mecanismos contributivos, enfatizando la naturaleza de contraprestación de los beneficios pagados por un “seguro social”. Esta situación se mantendrá hasta fines de la segunda guerra mundial, cuando la obra de Lord William Beveridge para reformar la Seguridad Social en Reino Unido, comienza a influenciar al resto de la comunidad internacional. Conforme esta concepción, la Seguridad Social es un paquete económico que apunta a garantizar un ingreso mínimo, tanto mientras se puede trabajar como cuando ello no es posible. Así, pasa a ser definida como “aquella política que tiene por objeto abolir el estado de necesidad, asegurando a todo ciudadano en todo tiempo una entrada suficiente para hacer frente a sus responsabilidades” (Beveridge, 1943). Con el paso del tiempo, se desarrollarán definiciones amplias y restringidas³ de la Seguridad Social, como las siguientes: “Rama de la política económica y social de un país, mediante la cual la comunidad protege a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo suficientes para obtener con ello más productividad, más progreso y mayor bienestar comunes” (Prat, 1962); Seguridad Social es una realidad política, jurídica, técnica y práctica, cuyo objeto es la cobertura de determinadas contingencias, valoradas como socialmente protegibles, mediante organismos estatales o paraestatales financiados con recursos propios (Greco, 1968). Por su parte, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su observación general N° 19, de 2007, presenta otra aproximación al concepto, la cual puede calificarse como restringida: “El derecho a la Seguridad Social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo⁴”. Con esta mirada restringida, pero general, encontramos en Chile definiciones como la siguiente: Conjunto

³ Amplias, referidas a los objetivos de la Seguridad Social. Restringidas, referidas a sus medios.

⁴ Numeral 2

integrado de principios, normas e instituciones de ordenación estatal, destinadas a otorgar protección a las personas frente a las contingencias o estados de necesidad (riesgos sociales) a través de prestaciones (transferencias) en dinero o en especie, de financiamiento contributivo o no contributivo, cuya administración puede ser pública y/o privada, debiendo el Estado asegurar un mínimo de protección a su población (Cifuentes Lillo, Arellano Ortiz, & Walker Errázuriz, Seguridad Social: parte general y pensiones, 2013). Y finalmente, la entregada por la propia OIT: la protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares, ya sea en dinero o en especies, con los siguientes fines: i) garantizar la seguridad del ingreso en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, edad avanzada o muerte de un familiar; ii) proporcionar acceso a la salud; iii) ofrecer acompañamiento frente a la falta de apoyo familiar (particularmente a niños y personas mayores), y iv) brindar protección en situaciones de pobreza o exclusión social. En este sentido, la Seguridad Social tiene dos funciones principales: garantizar los ingresos frente a distintos riesgos y proporcionar acceso a la atención médica (Arenas de Mesa, 2019). Para mayor detalle ver Diagrama N° 1

Diagrama N° 1: Evolución del concepto de Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia.

4.2. Los principios de la Seguridad Social

4.2.1. ¿Qué es un principio?

Dentro del derecho, es frecuente encontrar la referencia a los principios de cada una de sus ramas o aquellos que habrían inspirado determinadas legislaciones. Los principios son un tipo de norma que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes (Alexy, 1993), es decir, el principio puede cumplirse en diferentes grados.

El conjunto de principios invocados tiende a variar de forma importante dependiendo de la fuente que se utilice. Adicionalmente, un segundo problema es que no todas las fuentes le dan el mismo contenido a cada principio, por lo que es posible encontrar dos denominaciones iguales pero con un contenido diferente, lo que puede depender de la época de su formulación, la posición de los autores, el lugar desde el que se escribe, etc.

La revisión de las referencias entregadas por los organismos internacionales (OIT, OISS, OCDE), así como los académicos nacionales y extranjeros, permiten observar la existencia de un conjunto de principios en los cuales hay coincidencia, además de un segundo grupo donde no hay acuerdo.

Este consenso permite indicar como principios generalmente aceptados los siguientes:

- **Universalidad**, que indica que los objetivos de la Seguridad Social es tratar de alcanzar y proteger a todas las personas, independientemente de su categoría jurídica (residente, ciudadano, trabajador, etc.), y que tal protección debe referir a todas las contingencias sociales.
- **Suficiencia**, las prestaciones deben ser de un monto y calidad suficientes para solucionar el estado de necesidad.
- **Sustentabilidad**, esto es, que al momento de hacer efectiva la prestación existan los recursos para darle cumplimiento. No obstante, es un principio que opera principalmente limitando a los demás, especialmente a la universalidad y la suficiencia.
- **Unidad**, que implica la armonización de sus elementos de forma tal que todos ellos operen de forma coordinada.
- **Solidaridad**, tal como se ha señalado, es un principio donde hay pleno acuerdo respecto a su importancia. Sin embargo es menos claro cuál es el contenido de la solidaridad.

Para la OCDE, la solidaridad es sobre todo un principio que se relaciona con los elementos y técnicas financieras, donde **es necesario contar con elementos de financiamiento colectivo que permitan asegurar que las categorías más vulnerables de personas tengan protección**. Detallan que ello no solo apunta a las categorías de bajos ingresos, **sino a cualquiera que sufra una merma sustancial en sus ingresos**.

Para la OISS, la solidaridad correspondería a una extensión de la universalidad (subjetiva) en cuanto **los mecanismos de la Seguridad Social no pueden desarrollarse de forma aislada, sino que dependen en su implantación y mantenimiento del Estado, siendo característica del Estado moderno que la carga sea repartida entre todos**.

De las mismas **puede confirmarse la idea de financiamiento colectivo que implica la solidaridad, así como un equilibrio respecto a quiénes financian los aportes y quiénes reciben**

los beneficios. La OIT, en su página web relacionada a los principios del Convenio N° 102⁵, considera a la “solidaridad y mancomunación de riesgos”, no definiendo en qué consiste, sino limitándose a dar ejemplos, tales como la solidaridad entre hombres y mujeres, entre ricos y pobres, y entre generaciones.

Si observamos lo que señalan los académicos, tanto nacionales como extranjeros, podemos consolidar algunas de estas características. **Así, la solidaridad es un esfuerzo de la sociedad que concurre en conjunto al financiamiento de las contingencias sociales, de forma que quienes tienen más ayudan a quienes tienen menos y quienes no han sido afectados por la contingencia social a quienes sí lo han sido, con ello se logra una redistribución dirigida de recursos,** punto que destaca que si bien la solidaridad implica redistribución, no toda redistribución es solidaria, existiendo casos en los cuales puede señalarse que la misma es más bien arbitraria.

Igualmente importante es mantener presente que la solidaridad es un principio, un tipo de mandato que puede cumplirse en grados, por lo que no obstante su importancia capital en la Seguridad Social, puede ser aplicada solo parcialmente e incluso omitida totalmente si otros principios o las circunstancias de hecho lo demandan. En esta línea, la división de los sistemas de pensiones en pilares facilita la identificación de las áreas donde la solidaridad tiende a ser más intensa (sistemas asistenciales) y donde se atenúa o desaparece (sistemas voluntarios⁶).

Un comparativo respecto a los diferentes principios según sus fuentes o posturas se expone en el Diagrama N° 2.

Diagrama N° 2: Comparativo principios de la Seguridad Social según fuentes



Fuente: Elaboración propia.

⁵ <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?wiki.wikild=181>

⁶ Aunque en el caso de Chile, dados los beneficios tributarios de las cotizaciones voluntarias, no desaparece del todo. Nueva Zelanda, en 1980, aboliría los incentivos fiscales a los planes de ahorro voluntario, situación que duraría hasta 2007, con la creación del Kiwisaver.

4.3. Análisis del Convenio N°102 (de la OIT), Norma Mínima de Seguridad Social

Los convenios internacionales son tratados jurídicamente vinculantes para los Estados que los suscriben, es decir, obligan a su cumplimiento por parte de sus firmantes. Dentro de ellos destaca, tanto por su antigüedad como por su vigencia, el convenio N° 102, norma mínima de Seguridad Social. Este convenio se divide en quince partes (ver Cuadro N° 1), correspondiendo las partes II a X a la regulación de las contingencias. Así, se crea un listado de contingencias sociales a ser cubiertas. Chile no ha suscrito este acuerdo, por consiguiente no se encuentra obligado conforme sus parámetros. De forma similar, de los 63 países que lo han ratificado, sólo una minoría lo ha hecho de forma completa, abarcando las nueve contingencias: Alemania, Bélgica, Brasil, Comoras, Libia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Ucrania.

No obstante lo anterior, y el hecho que no es vinculante ni para Chile ni para otros países que no lo hayan suscrito, **se trata de un convenio fundamental para la Seguridad Social ya que detalla el contenido de ésta.** Conforme al principio de universalidad objetiva, previamente referido⁷, la Seguridad Social debe proteger frente a todas las contingencias sociales, siendo el convenio N° 102 el que especifica cuáles son, permitiendo verificar el estado del principio. La suscripción del convenio implica la aceptación de las partes I, XI, XII XIII y XIV. Así como las obligaciones de a lo menos tres de las nueve contingencias sociales: asistencia médica; prestaciones monetarias por enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; y prestaciones de sobrevivientes. Con todo, siempre se ha mantenido una discusión en torno alcance de las contingencias sociales y si éstas debiesen ser más que las contenidas en el Convenio N° 102⁸, o si se pueden derivar prestaciones adicionales de las contingencias existentes⁹.

Cuadro N° 1: Estructura Convenio 102

Parte	Materias
I	Disposiciones Generales
II	Asistencia Médica
III	Prestaciones Monetarias de Enfermedad
IV	Prestaciones de Desempleo
V	Prestaciones de Vejez
VI	Prestaciones en Caso de Accidente del Trabajo y de Enfermedad Profesional
VII	Prestaciones Familiares
VIII	Prestaciones de Maternidad
IX	Prestaciones de Invalidez
X	Prestaciones de Sobrevivientes
XI	Cálculo de los Pagos Periódicos
XII	Igualdad de Trato a los Residentes no Nacionales

⁷ Vid. 2.3.5

⁸ CIEDESS, en sus sucesivas ediciones del libro Modernización de la Seguridad Social, toma una perspectiva expansiva, incluyendo educación, crédito, capacitación, vivienda, deporte y recreación.

⁹ Caso en el que se encontraría la dependencia.

Parte	Materias
XIII	Disposiciones Comunes
XIV	Disposiciones Diversas
XV	Disposiciones Finales

Fuente: Elaboración propia, en base a Convenio N°102 OIT.

4.4. Análisis de la Recomendación N° 202 (de la OIT), sobre los pisos de protección social

Un segundo instrumento internacional a considerar es la Recomendación N°202. Las recomendaciones, son instrumentos utilizados para complementar el contenido de un convenio, o guías de acción para que los Estados implementen ciertas políticas por medio de su legislación interna. En tal sentido, las recomendaciones, a diferencia de los convenios, no requieren ser ratificadas, ya que su contenido tampoco es vinculante por lo que carecen de fuerza obligatoria. La recomendación N° 202 trata sobre los pisos de protección social y un primer problema para abordarla, es la necesidad de clarificar qué es la protección social. Para las Naciones Unidas es el conjunto de políticas y programas públicos y privados que dan respuesta a diversas contingencias relacionadas con la fluctuación de los ingresos laborales, la salud, la vivienda y las familias con hijos, entre otras (Naciones Unidas, 2000).

En consecuencia, al igual que ocurre con la Seguridad Social, la protección social también es un concepto con bordes poco claros, pero en principio, tendría una amplitud comparable al concepto amplio de Seguridad Social, al ser una aproximación desde el punto de vista de las políticas más que desde los medios. Así, la protección social contendría a la Seguridad Social, que a su vez estaría conformada por la previsión social y la asistencia social (ver Diagrama N° 3).

Diagrama N° 3: Estructura de la Protección Social



Fuente: Arenas de Mesa, A. (2019).
Elaboración propia.

Dentro de las medidas recomendadas, se solicita la incorporación de garantías básicas de Seguridad Social que aseguren el acceso a salud esencial y seguridad básica de ingresos, ambas por medio del establecimiento de prestaciones mínimas definidas por la normativa interna del país. De ello resulta

que el piso de protección social consiste en prestaciones más básicas que las existentes en la Seguridad Social, toda vez que esta última no se limita a la entrega de prestaciones mínimas, cuestión que suele estar a cargo de la asistencia social y que es una parte de la Seguridad Social.

La diferencia de aproximación entre la Seguridad Social y los pisos mínimos se debe a que estos últimos buscan maximizar cuántas personas quedan protegidas en el menor tiempo posible. Mejorar tales prestaciones ya sería parte de la Seguridad Social propiamente tal, lo que se promueve mediante estrategias de extensión de la misma, existiendo por tanto una dimensión horizontal (piso de protección) y una vertical (estrategias de promoción) en la recomendación (OIT, 2012).

4.5. Estado actual del debate sobre el concepto de Seguridad Social

El concepto de Seguridad Social fue objeto de un alto grado de desarrollo durante mediados del siglo XX, cuando su evolución se articuló sobre las iniciativas de los convenios internacionales de la OIT. Estos, por la naturaleza de sus participantes, requieren permitir una amplia variedad de alternativas al momento de abordar la protección que entrega el sistema, habida cuenta de las diferencias en el desarrollo económico y las posturas ideológicas existentes en el marco de la guerra fría. Para fines del siglo XX, la crisis de financiamiento que sufrió gran parte de los sistemas de Seguridad Social mundiales, tanto por la caída de la Unión Soviética, la evolución demográfica y las crisis económicas, redujeron el protagonismo de la OIT. Su lugar fue tomado por entidades de corte económico, como el Banco Mundial y la OCDE, que contribuyeron al desarrollo de nuevas alternativas de protección, como el sistema nocional sueco o los mecanismos por puntos, además de una visión de múltiples mecanismos de cobertura para las contingencias sociales, cuestión que en los sistemas de pensiones ha permeado no solo el vocabulario técnico sino también el habla ciudadana, con la idea de los pilares (3 o 5, dependiendo de la entidad). Bajo esta perspectiva, cada uno de los múltiples elementos que componen un sistema de pensiones atiende a un objetivo específico: atacar la pobreza, mantener las rentas, mejorar o adelantar la pensión. Cuestión que permite que tengan características diversas entre sí.

Tal tendencia se ha desarrollado de la mano de un proceso de convergencia de los sistemas de Seguridad Social, donde aquellos países que se desarrollaron sobre sistemas asistenciales (como Dinamarca) fueron incorporando regímenes contributivos, mientras que aquellos que iniciaron con sistemas contributivos sumaron sistemas de apoyo asistencial, lo que resulta en un refuerzo de la aproximación multicomponente de la protección.

A nivel de concepto, ello se ha reflejado en un mayor uso de definiciones instrumentales (restringidas), que conceptualizan la Seguridad Social como un conjunto de herramientas destinadas a la protección de ciertas contingencias. Tales definiciones, aunque variadas en su redacción, destacan el carácter coordinado de los diferentes elementos que componen los sistemas de Seguridad Social.

Por su parte, las aproximaciones más políticas al concepto de Seguridad Social, aquellas que apuntaban a sus objetivos últimos, antes que a sus medios, se han ido desplazando hacia el nuevo concepto desarrollado por la OIT de protección social, cuyo ámbito de aplicación es más amplio, al abarcar numerosas políticas sociales entre las cuales se cuenta la Seguridad Social.

4.6. Conclusiones de la sección

La Seguridad Social es una disciplina cuyo desarrollo lleva casi 150 años, desde la creación de los primeros seguros sociales en la Alemania de fines del siglo XIX. Esos primeros instrumentos, los seguros sociales, se crearon por medio de la obligación impuesta por el Estado de contar con cobertura por ciertas contingencias sociales dentro de determinados grupos. Dado que esta aproximación asumía una actitud de precaverse frente a estos riesgos, se le denominó previsión social. Una aproximación alternativa se daría en Dinamarca, donde se establecería un sistema de prestaciones que podía alcanzar a toda la población, pero ante el cual había que demostrar la necesidad, dando lugar a la asistencia social. Ambas alternativas ganarían influencia a principios del siglo XX, dando lugar a regímenes de protección muy diferenciados.

Tras el fin de la primera guerra mundial, la reciente creada OIT tomaría entre sus objetivos la difusión de la previsión como mecanismo de protección, expandiendo su alcance entre los diversos países del globo por medio de convenios internacionales enfocados en grupos específicos de trabajadores, llegando a Chile hacia 1925. Para 1935, se utilizaría por primera vez el término “Seguridad Social” para referirse a estas políticas, discutiéndose en la literatura si la asistencia social estaba comprendida en la misma.

A fines de la segunda guerra mundial ve la luz el Informe Beveridge, un estudio destinado a la reforma del sistema de Seguridad Social del Reino Unido, que tuvo una influencia generalizada en el mundo. Conforme al mismo, se abandona la aproximación por grupo de trabajadores, tomándose una que abarcase a la totalidad de la población. Este informe es una aproximación sistémica a la Seguridad Social, conectando los elementos que la componen y mostrando el carácter de los principios en que se funda: cobertura de toda la población, frente a todas las contingencias, financiada con aportes de toda la sociedad, organizada en un administrador único, entre otros rasgos.

Por su influencia, los convenios internacionales que se producen con posterioridad abandonarán las referencias a grupos específicos, para generalizar los mecanismos de protección, admitiendo múltiples alternativas. El contexto de la guerra fría ayudará a ello, por cuanto será complejo obtener el apoyo de múltiples países con diferentes perspectivas ideológicas y donde ya existen mecanismos establecidos que pueden ser muy diversos entre sí. Una cristalización de aquello será el convenio N° 102 de la OIT, norma mínima de la Seguridad Social, el cual admite múltiples aproximaciones a la cobertura: desde aquella basada en la residencia, propia del modelo del Reino Unido; la correspondiente a la fuerza de trabajo, como en el modelo Alemán; o una centrada en empresas de cierto tamaño, propia de los países menos desarrollados.

Con todo, el principal aporte de este convenio será la determinación de las contingencias que componen la Seguridad Social, toda vez que incluso en aquellos países que como Chile no han suscrito el mismo, es utilizado como referencia para revisar el nivel de cobertura, sin perjuicio de entidades o autores que regularmente proponen un alcance algo más amplio, introduciendo otras políticas sociales (como vivienda) u otras contingencias (como el cuidado). En esta línea, los convenios internacionales en materia de derechos humanos o derechos sociales que sucedieron al convenio N° 102, mantuvieron una referencia genérica a la Seguridad Social, precisamente para mantener la flexibilidad de la misma.

Para el último cuarto del siglo XX, parte importante de los sistemas de pensiones del mundo experimentan problemas de sostenibilidad, dando lugar a una importante serie de reformas. Para Chile, ello se manifestó en el cambio de régimen al sistema de capitalización individual, en 1980, que sería imitado una década después por las ex repúblicas soviéticas. Suecia realizará modificaciones a fines de los años 90, con la creación del sistema nacional, el que sería adoptado por varios países de la zona, como Noruega. Aquellos países que mantuvieron sus seguros sociales introdujeron igualmente reformas, reduciendo las posibilidades de retiro anticipado y creando mecanismos adicionales de pensiones que respondieran a distintas necesidades, todo ello promovido por organismos de cooperación económica, como el Banco Mundial o la OCDE, que impulsaron los sistemas de pensiones por pilares, contribuyendo al proceso de convergencia de la Seguridad Social, donde cada país, más que robustecer los mecanismos existentes, los complementa con aquellos elementos de los que carece. La creación del sistema de pensiones solidarias chileno, en 2008, puede verse como parte de esta tendencia.

La OIT, por su parte, desplazada del campo de la Seguridad Social¹⁰, promueve la protección social, concepto más amplio y que contiene a la primera. Su interés, en vista de las crisis económicas que marcaron el cierre del siglo XX, fue la expansión rápida de mecanismos de protección básicos, bajo el término de piso de protección social, que tras su establecimiento permitiese crear, o expandir los sistemas de Seguridad Social.

Estos sistemas, en consecuencia de la amplitud entregada por el convenio N° 102, se han desarrollado de formas muy diversas, pero con objetivos comunes: la protección de las personas frente a las contingencias sociales. Su forma concreta depende de la forma en que se combinen sus atributos para enfrentar los diversos objetivos entregados por la concepción multipilar: para el alivio de la pobreza, un sistema que privilegia la cobertura y la redistribución por sobre el reemplazo de los ingresos; para el adelantamiento de la jubilación (tercer pilar), mecanismos concentrados, de baja o nula redistribución y completamente contingentes a los ingresos.

Dentro de estos principios que deben ser ponderados para dar forma a los sistemas de Seguridad Social, siempre se ha considerado a la solidaridad, por lo que es necesario abordar el sentido y alcance de la misma, antes de hacer su aplicación al sistema de pensiones chileno.

¹⁰ La acción de la OIT en el campo de la Seguridad Social se reduce desde fines del siglo XX, con una menor generación de Convenio en la materia. En la misma línea, tales convenios cuentan con un menor grado de aceptación (ratificaciones) entre los países miembros que los correspondientes al ámbito del trabajo (Cifuentes Lillo, Arellano Ortiz, & Walker Errázuriz, Seguridad Social: parte general y pensiones, 2013). Por el contrario, serán el Banco Mundial y la OCDE quienes acompañen las iniciativas de implementación de nuevos sistemas de pensiones en el mundo.

5. CONCEPTO DE SOLIDARIDAD EN LA POLÍTICA PÚBLICA

5.1. Mirada inicial

Hace ya casi 50 años el profesor de Seguridad Social Patricio Novoa, al referirse al principio de la solidaridad, señalaba que se trataba de un principio el cual era referido de forma abundante, pero que era escasamente detallado (Novoa, 1977). Esta situación hace que nos preguntemos exactamente en qué consiste la solidaridad y cuáles son las implicancias de contar o no con la misma.

5.1.1. Derecho

La solidaridad como concepto jurídico es uno de los usos más antiguos que se tiene del término, se refiere a la regulación que se aplica en el derecho de contratos respecto de una obligación que cuenta con múltiples deudores, múltiples acreedores o ambos., la totalidad de la deuda puede ser cobrada a cualquiera de los deudores de forma indistinta o, si se trata de acreedores, cualquiera de ellos puede cobrar la totalidad de la deuda al deudor. Así, con el concepto de solidaridad lo que se indica es que una obligación tomada por múltiples agentes, no puede ser dividida al momento de su cumplimiento, con lo cual el peso de la misma puede recaer en su totalidad respecto de cualquiera de los obligados.

Chile, siguiendo el modelo francés, establece que las obligaciones solidarias corresponden a una excepción en el artículo 1511 del código civil, que establece que la solidaridad debe ser expresamente declarada en todos los casos que no la establezca la ley. Conforme esto, ha de notarse que la solidaridad jurídica, al menos en Chile, tiene dos fuentes posibles: la voluntad (ya sea un contrato o testamento) y la ley. Esta distinción es importante puesto que señala que para este tipo de solidaridad al menos, es perfectamente posible que sea establecida de forma involuntaria por el legislador. Sin embargo, es igualmente importante señalar algunos casos que se dan en el marco de situaciones excepcionales establecidos por la ley, tales como: los efectos civiles (indemnizaciones) que derivan de un delito o cuasi delito; los daños provocados por un vehículo, caso en el cual su dueño y solidariamente responsable; la responsabilidad de los firmantes de una letra de cambio pagaré, etc.

5.1.2. Sociología

El concepto de solidaridad tendría solo una construcción teórica en el campo de la sociología (Bayertz, 2019), representa “la conexión recíproca entre un grupo de personas” (Bayertz, 2019), y que permitiría considerar a tal grupo como una comunidad. Otros lo consideran un concepto totalmente vacío, cuyo contenido es creado por oposición al de individualidad de la cultura liberal, o, como dice Luhmann, incluso un concepto obsoleto (Capaldi, 2019).

En su uso, se dan dos alcances al concepto de solidaridad. El primero puede utilizarse para referir a la formación de un grupo para defender intereses conjuntos, tal como ocurre durante una negociación colectiva, y el segundo como referencia a la aglutinación social.

Los mecanismos que supuestamente propician la integración de los sistemas sociales se han resumido tradicionalmente en la sociología en dos modelos básicos que aparecen en diversas variantes y combinaciones: el modelo de integración "funcional" y el de integración "normativa". La integración funcional es el producto de la diferenciación de las funciones de las personas, que da lugar a dependencias mutuas que promueven la cooperación. La producción basada en la división

del trabajo y los procesos de intercambio del mercado proporcionan patrones ejemplares: se basan en la dependencia funcional y la complementariedad de intereses (Thome, 2019).

Por su parte, la integración normativa se basa en los "puntos comunes", una identidad colectiva que establece condiciones favorables y restrictivas para el desarrollo de la identidad personal.

La principal objeción a las concepciones de identificación con la comunidad pasa por la constatación que supone que los ideales morales y el marco que rigen las obligaciones solidarias son universales para la comunidad, y que los límites de ésta coinciden con los de la sociedad en general (Khushf, 2019). Cuando la solidaridad se impone por la fuerza de la ley, algunos individuos son utilizados como medio para lograr un fin común.

El concepto de capital social también se encuentra relacionado al concepto de solidaridad. Éste "hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación" (Durston, 2000). Se relaciona con otros como la confianza y normas de reciprocidad, redes y formas de participación civil y reglas o instituciones tanto formales como informales. Su contribución consiste en que incorpora estos factores aparentemente diversos al marco de la acción colectiva. También, ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática (Ostrom, 2003).

Desde la política pública, en un esfuerzo por operacionalizar y medir el concepto de cohesión social en Chile, el Consejo Asesor para la Cohesión Social, convocado por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia en 2020, tomando las categorías del Social Cohesión Radar (2013) incluye como subdimensión "Solidaridad y Ayuda", dentro de la dimensión "Foco en el Bien Común". Aquí, la solidaridad se mira desde dos perspectivas, la percepción sobre impuestos y las acciones personales que demuestran un compromiso solidario. El Consejo, conformado por expertos de una buena parte del espectro político, en su análisis toma algunos estudios sobre la cohesión social en Chile donde "[...] la solidaridad se entiende en términos de ayuda a las personas cercanas –especialmente familiares o amigos–, o bien como una solidaridad reactiva en casos de catástrofe natural o tragedias nacionales (Maki, Dwyer, Blazek, Snyder, González y Lay, 2019). Asimismo, en estudios con grupos focales sobre legitimación y crítica de la desigualdad, la solidaridad no aparece como un concepto fundamental para discutir sobre aspectos redistributivos (PNUD, 2017; Guzmán, Méndez y Barozet, 2017)"¹¹.

5.1.3. Economía

Es posible señalar que existe un debate normativo en el cual se argumenta respecto a los criterios que debería utilizar una sociedad para implementar una noción de justicia. En una visión general, el debate se centra en torno a la métrica y criterio de justicia a utilizar.

Desde la perspectiva del liberalismo político, John Rawls intenta, en su Teoría de la Justicia, resolver la discusión acerca de qué tipo de convivencia social y política (y la forma de sostenerla) se requiere

¹¹ Consejo de Cohesión Social Ministerio de Desarrollo Social y Familia (octubre de 2020) "Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social: Diagnóstico para una aproximación a la Cohesión Social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social". Santiago de Chile.

para dar cuenta del problema de escasez de recursos y conflictos de intereses de nuestras sociedades. El autor concibe a la sociedad como un sistema de cooperación social orientado a la satisfacción de los intereses de todos y cada uno de sus miembros, siendo éstos personas libres e iguales. Puestos en una posición inicial (ficticia no histórica), estos sujetos elegirían, como estructura básica de la sociedad, dos principios: toda persona debe tener derecho al sistema de libertades básicas; y las desigualdades sociales y económicas deben ordenarse buscando el mayor beneficio para los más desventajados y en igualdad de oportunidades. En específico, plantea la situación hipotética de un estado previo al vivir en sociedad en el cual los seres humanos derivarían las reglas de una sociedad justa. De esta situación se extraen dos principios de justicia, el de máximo nivel de libertades básicas y el principio de diferencia, en el cual solo se permitiría desigualdad en la medida que permita mejorar el acceso a bienes primarios para el grupo de menor acceso. En este sentido, algunas interpretaciones de la obra de este autor se inclinan por considerar el liberalismo rawlsiano como solidarista, pero entendiendo el concepto de solidaridad como justicia social, esto es mediado por la función de justicia como equidad y su idea de sociedad justa.

En la misma línea de Rawls, Amartya Sen pone la justicia en el centro, fundada en el “tipo de vida que tenemos razón para valorar” (Beyer, 2014), lo que a su vez se basa en la libertad de determinar la naturaleza de nuestras vidas. Esta libertad es un fin y, también, un medio para el desarrollo. Desde esta perspectiva, existe una relación recíproca entre libertad individual y compromiso social, que hace posible obtener la libertad individual. Esta última requeriría de instituciones sociales que la protejan y estos arreglos sociales serían la materialización de la solidaridad. Además, discute la métrica de justicia en relación a qué es lo que debemos igualar y plantea que el enfoque de capacidades es el adecuado para empezar.

Por lo tanto, se requiere de solidaridad para lograr la libertad individual. Aunque Sen no se refiere a la solidaridad explícitamente, sí afirma que tener libertad implica hacerse responsable de lo que uno hace. Sin embargo, afirma que la razón no necesariamente obliga a usar esta libertad en favor de otros, pero si una acción resulta en mayor justicia social, el individuo tiene el deber de llevar adelante esa acción. Es decir, en su libertad para decidir qué valora y cómo conseguirlo, un individuo puede extenderse más allá de sus propios intereses y necesidades.

Un término actual mediante el cual se vierte y materializa la conceptualización de la solidaridad en actividades productivas es el de economía solidaria. La OIT dice que éste “hace referencia a las empresas y organizaciones (cooperativas, mutuales sociales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales) que producen bienes, servicios y conocimientos que atienden las necesidades de la comunidad a la que sirven, con objeto de lograr objetivos sociales y medioambientales específicos y de fomentar la solidaridad”. En este sentido, la economía solidaria promueve la introducción de aspectos de solidaridad en toda actividad económica, tanto a nivel privado como público, aumentando así el bienestar de la sociedad a nivel micro y macroeconómico.

5.1.4. Ciencias Biológicas

Uno de los campos más inusuales en que se ha encontrado una aproximación al concepto de solidaridad es el de las ciencias biológicas, donde se analizan los fenómenos conductuales de los animales. La solidaridad por cooperación sería una consecuencia de la competitividad social que es promovida por la selección natural, toda vez que la cooperación se ve reforzada cuando con ella

resulta más sencillo alcanzar los fines propuestos. Esta circunstancia se daría en la formación de los enjambres, o en las circunstancias de caza, apareamiento o cría. “Ciertos problemas socioecológicos pueden resolverse mejor en una asociación que individualmente, y el beneficio común se distribuye por igual entre todos” (Voland, 2019). Sin embargo, puede apreciarse que este tipo de comportamiento se mantiene en aquellos casos donde los frutos de la cooperación se distribuyen de forma desigual, siempre que la cooperación permita a los receptores menos beneficiados obtener un resultado mejor del que hubiesen obtenido de forma individual. Similar aproximación, esta vez en el ser humano, han podido apreciarse en el caso de las relaciones poliandricas¹² en el Tíbet y otras regiones aisladas.

Por su parte, la solidaridad altruista sería susceptible de sesgos, en lo que se denomina solidaridad nepotista. Tanto los registros humanos como animales mostrarían una prevalencia a iniciar acciones de apoyo en relación a los más necesitados en la medida que estos se encuentren emparentados con el agente de la ayuda. Esta circunstancia ayudó a las ciencias biológicas a superar la denominada paradoja de Darwin, toda vez que la teoría de la evolución, en principio, parece favorecer un comportamiento egoísta. Sin embargo, al considerar el factor de transmisión genética a la descendencia se aprecia la importancia para la evolución de las medidas de apoyo en favor de los individuos vinculados por sangre.

Con todo, la solidaridad altruista no siempre está teñida de nepotismo, sino que también puede aplicarse a personas ajenas al grupo, como forma de alentar la reciprocidad. Mientras los costos de la ayuda sean inferiores a sus beneficios, la reciprocidad es utilizada, lo que ha sido observado tanto en primates como en todo tipo de depredadores. Sin embargo, esta solidaridad por reciprocidad está condicionada también por la posibilidad de explotarla, lo cual ocurre en la medida que las posibilidades de ser sorprendido en esta actitud sean bajas. Si la explotación de la reciprocidad se generaliza, la estrategia de cooperación se desmorona. “Los sociobiólogos entienden una estrategia de comportamiento como un conjunto evolucionado de reglas que determinan con qué probabilidad se muestra qué comportamiento en qué condiciones. El cambio de un comportamiento a otro es entonces la expresión de una "estrategia condicional". Contiene una regla para adoptar un comportamiento adecuado a la situación, por ejemplo, según el lema: "Si la relación aumenta, compórtate de forma solidaria; si la relación disminuye, compórtate de forma insolidaria". Se trata de una flexibilidad estratégica. Si las condiciones cambian, el comportamiento cambia” (Voland, 2019).

5.1.5. Conclusiones sobre la perspectiva multidisciplinaria del concepto de solidaridad

En suma, desde la perspectiva de política pública y la intervención del Estado, todas estas disciplinas han abordado de alguna forma el concepto de solidaridad (ver Cuadro N° 2). Se reconoce su origen en el Derecho, puesto que es ahí donde nace la concepción de la responsabilidad mutua o recíproca, y que deviene en las obligaciones solidarias.

¹² Situación de la mujer casada simultáneamente con dos o más hombres.

Cuadro N° 2: Aportes al concepto de solidaridad según disciplina

Disciplina	Aportes al concepto de Solidaridad
Sociología	<p>Conexión recíproca entre grupo de personas</p> <p>Propia de relaciones de familia e integración socioespacial de grupos (reciproca)</p> <p>Aglutinación social para defender intereses conjuntos</p> <p>Reconocimiento de dependencia mutua de personas en sociedad (relación moral)</p> <p>Sujetos independientes unen sus esfuerzos. Tal situación es denominada solidaridad y su núcleo es la comunalización de los diferentes, y cómo ello contribuye a la integración general de la sociedad.</p> <p>Restricciones a la búsqueda del interés individual. Identificarse directamente con comunidad y promoverla</p> <p>No demanda grandes sacrificios de nadie</p> <p>Algunos individuos son utilizados como medio para lograr un fin común</p> <p>Fórmula de contingencia del sistema de cooperación</p> <p>Normas, instituciones y organizaciones que promueven: la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación (Capital Social)</p> <p>Estado el único capaz de crear puentes entre individualismo y falta de vínculos (Cohesión social)</p> <p>Ayuda a las personas cercanas, o bien reactiva en casos de catástrofe natural o tragedias nacionales.</p> <p>No aparece como un concepto fundamental para discutir sobre aspectos redistributivos</p>
Economía	<p>Mayor beneficio para los más desventajados</p> <p>Libertad para decidir qué valora y cómo conseguirlo un individuo puede extenderse más allá de sus propios intereses y necesidades</p> <p>Empresas y organizaciones que atienden necesidades de la comunidad, con objeto de lograr objetivos sociales y medioambientales específicos y de fomentar la solidaridad</p> <p>Economía solidaria promueve solidaridad en toda actividad económica (público y privado), aumentando el bienestar de la sociedad a nivel micro y macroeconómico.</p>
Ciencias Biológicas	<p>Expresión de intereses comunes (solidaridad de cooperación)</p> <p>Flexibilidad estratégica en la solidaridad según nivel de relación</p> <p>Si las condiciones cambian, el comportamiento cambia</p> <p>Solidaridad por cooperación, promovida por selección natural</p>
Derecho	<p>Mediante contrato</p> <p>Ley</p>

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, es en la Sociología donde el concepto de solidaridad se desarrolla en mayor profundidad, en primer término, para dar cuenta de la interdependencia de los miembros de una comunidad tras la moderna división del trabajo y, luego, para explicar la fuerza que mantiene unida a una sociedad cuando los lazos comunitarios ya no son próximos y se requiere recrearlos a través de la institucionalización del vínculo.

Adicionalmente, los procesos de individualización, propios de la sociedad contemporánea, ponen en tensión los aglutinadores sociales, como los valores compartidos y las normas culturales, y es en ese espacio donde la solidaridad aparece como recurso para limitar el distanciamiento entre el interés individual y el social, o bien común.

En esta misma línea, el equilibrio entre el interés y la libertad individual, y la búsqueda de este bien común o la búsqueda de beneficios mínimos para los más desventajados, serían el fundamento de la justicia social. Esta última permitiría la concepción de la sociedad como un sistema de cooperación social donde todos los miembros satisfacen sus necesidades e intereses.

Por último, la solidaridad y la cooperación social serían componentes indispensables para la cohesión social, en la medida que -junto con otros elementos como la confianza, el capital social o el sentido de pertenencia- crean mecanismos para la inclusión social y evitan la desintegración de las sociedades actuales. La cohesión social como concepto integra todas estas miradas e intenta medir cómo se expresan todos estos elementos, cómo se experimentan y cómo es posible potenciarlos a partir de la intervención de la política pública.

5.2. Aplicación de la solidaridad en el Sistema de Pensiones y descripción de los principales elementos que hacen que exista

Determinar los elementos que componen la solidaridad es complejo, por cuanto si bien la totalidad de los autores reconoce la solidaridad como parte de los principios de la Seguridad Social, normalmente no se la define, limitándose a señalar el carácter redistributivo de la misma, así como algunos elementos que podrían constituirla, las formas en que se manifiesta, ejemplos donde está presente, artículos desde los que se infiere, etc.

Una de las aproximaciones más comunes a la solidaridad es la fórmula **“que todos deben contribuir según sus capacidades y recibir según sus necesidades”** (Humeres, 2005). Esta aproximación, que ya se encuentra en los manuales de Seguridad Social de mediados del siglo XX, ha mantenido su vigencia hasta la actualidad. Con la desvinculación entre los aportes y los beneficios se obtendría un efecto concreto, también referenciado en la totalidad de las fuentes: **la redistribución de ingresos**. Con todo, tal como está planteada la fórmula no se condice con la situación actual del desarrollo de la Seguridad Social, donde el acceso a beneficios en los sistemas contributivos se debe a la suposición de la ocurrencia de las contingencias. Las prestaciones de vejez son el mejor ejemplo de ello, toda vez que en la actualidad es común encontrar personas que han alcanzado la edad de jubilación y que se encuentran en condiciones de seguir trabajando, a diferencia de lo que ocurría durante la etapa inicial de la Seguridad Social, donde la edad de jubilación era superior a la esperanza de vida.

Otra aproximación común a los elementos de la solidaridad en la Seguridad Social es la idea de que **ésta es un esfuerzo de la comunidad en favor de sí misma**. Tal afirmación se complementa de forma adecuada con las concepciones de la OISS y la OCDE en cuanto afirman que la solidaridad **es una derivación del principio de universalidad**. Con todo, es posible objetar a esta formulación la existencia de sistemas de Seguridad Social de alcance inferior al nacional, tal como ocurre con los planes a nivel de área de la economía o a nivel de empresa.

En la mayoría de las fuentes (aunque no en todas), la solidaridad implica un resultado de redistribución concreto, desde quienes tienen más recursos hacia quienes tienen menos. Así, la OCDE señala que el objetivo de la solidaridad, que ya identificamos con la redistribución, es **“asegurar que las categorías más vulnerables de personas tengan protección”**, si bien ello no implica necesariamente que nos refiramos a los grupos en la pobreza, sino que realza el contrasentido que implica generar un mecanismo redistributivo que movilice los recursos desde los grupos vulnerables hacia los grupos mejor situados.

Otro punto de interés en la caracterización de la OCDE, es la afirmación de que la solidaridad implica un derecho, y que por tanto, las prestaciones que dependen de la gracia del administrador u otro mecanismo de asignación arbitrario no serían propiamente solidarias. Conforme a esta concepción, la solidaridad **se caracteriza por ser un derecho**, en oposición a la caridad, que es esencialmente voluntaria.

En una nota técnica de la OIT, “Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate conceptual en Chile” (Bertranou & Montt, 2022), sus autores abordan el rol de la solidaridad en el funcionamiento de los sistemas de pensiones. En él, se considera que la solidaridad **“se cristaliza tanto a través de la mancomunación de riesgos, el financiamiento colectivo como en la redistribución de los ingresos y la protección frente a la pobreza”**, añadiendo que “la solidaridad en estos tres niveles cumple con los objetivos de redistribución y alivio de la pobreza propios de todo sistema de Seguridad Social. Otorga un rol y una responsabilidad explícita de todos los actores sociales en la garantía y ejercicio del derecho a la Seguridad Social, fortaleciendo la sostenibilidad social del sistema y la cohesión social en general.”. Al igual que otros organismos, la nota también expone la relevancia de la universalidad, señalando que es clave para su función social.

Según se desprende de dicho documento, sobre la **solidaridad en la mancomunación de riesgos** se señala que enfrentar estos últimos “de manera colectiva en un marco de justicia social sienta las bases para la realización de garantías que permiten a todos y todas, independientemente del riesgo de base, acceder a prestaciones de Seguridad Social previsibles y suficientes”. Por su parte, la **solidaridad como financiamiento colectivo** toma como base lo establecido en el Convenio N° 102, cuyo origen deriva del “reconocimiento que el trabajo es la fuente principal de ingresos de los y las trabajadoras”. Asimismo, señala que la **solidaridad como redistribución de ingresos** “va más allá de la entrega de apoyo a los grupos más vulnerables y desfavorecidos para protegerles de la pobreza”, apuntando a asegurar suficiencia a todas las personas aseguradas. Respecto a esto último, los autores identifican tres dimensiones para la solidaridad que, “implementadas conjuntamente, avanzan los objetivos redistributivos de los sistemas de pensiones”: **solidaridad intergeneracional contributiva, solidaridad intrageneracional contributiva y solidaridad para el alivio de la pobreza a través de rentas generales**.

Los tres componentes anteriores, si se relacionan con las observaciones de los académicos y otras instituciones internacionales, es posible encontrar una conexión: la mancomunación de riesgos implica que el grupo de participantes de un sistema, la sociedad, conforme al principio de la universalidad subjetiva, consciente en compartir el riesgo de una contingencia social, como puede ser la vejez. De esta forma, se produce el efecto redistributivo desde quienes no padecen la contingencia social en favor de quienes son afectados por ella. Por otra parte, el financiamiento colectivo se vincula a la idea del esfuerzo de la sociedad en favor de sí misma, toda vez que la concurrencia a este financiamiento de acuerdo a las posibilidades, unido a una estructura regulatoria adecuada, permite generar una redistribución desde quienes tienen más recursos hacia quienes tienen menos recursos. La redistribución de ingresos, en sí misma, sería el objetivo de la solidaridad, más que un elemento: una agrupación de riesgos de financiamiento colectivo con resultados neutros o negativos en la redistribución no podría considerarse solidaridad. El único elemento relevante que no aparece mencionado es la necesidad de que las prestaciones derivadas de estos elementos tengan el carácter de derechos exigibles, lo cual puede atribuirse a la brevedad y especificidad del artículo.

En lo que respecta al alivio de la pobreza, se observa un consenso más amplio como objetivo de política pública. La redistribución que se pretende obtener con la solidaridad debe servir, en primer lugar, para el alivio de la pobreza. Esta prioridad en el uso de los recursos puede apreciarse tanto de la regulación, como aplicación de los pisos de protección social, o desde una perspectiva de filosofía del derecho, en cuanto expresión del mínimo necesario de recursos para el ejercicio de la libertad en un Estado democrático. Un resumen de los elementos indicados en las diferentes fuentes internacionales utilizadas (OIT, OCDE, OISS) a considerar para la implementación en el sistema de pensiones se presenta en el Diagrama N° 4.

Diagrama N° 4: Manifestaciones de Solidaridad en el Sistema de Pensiones



Fuente: Elaboración propia.

5.3. La opinión de los expertos

Con la finalidad de complementar la discusión y el análisis del concepto Solidaridad y su rol en los sistemas de pensiones, se consultó a expertos chilenos que pudieran entregar una mirada contextualizada en la realidad nacional. Así, se eligieron los siguientes expertos cuidando la heterogeneidad disciplinaria:

- Andras Uthoff, Doctor en Economía. Experto en Protección Social.
- Héctor Humeres, Magíster en Derecho Laboral de la Universidad de Chile. Profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad de Chile (1981 a la fecha), abogado de SUSESO, entre otros.
- Camila Andrade, Socióloga, Dra. (c) en Estudios Americanos, Usach. Investigadora en temas de vejez y Pilar Solidario.

De las entrevistas realizadas a estos profesionales, según la pauta acordada con la contraparte técnica, se destaca su opinión respecto a distintos ámbitos asociados a las materias analizadas en este estudio que se presentan a continuación.

5.3.1. Visión Interdisciplinaria de los Conceptos

Los expertos coinciden en que las temáticas de Seguridad Social deben mirarse desde una perspectiva multidisciplinaria. Todos hacen hincapié en que la visión sociocultural es central para comprender el fenómeno y diseñar un modelo que se ajuste a la realidad del país.

Desde el punto de vista jurídico es fácil trazar la línea histórica desde el origen de la Seguridad Social (Bismarck en adelante), tal como se aprecia en la revisión bibliográfica.

Desde el punto de vista económico, es evidente su vinculación en lo relativo a los equilibrios financieros e incentivos considerados en los modelos de Seguridad Social. Junto con esto, los expertos hacen especial mención al estudio demográfico de la población, a partir de estudios actuariales que complementen la aproximación económica.

Desde la sociología, en particular, desde el trabajo de campo es posible observar cómo funcionan realmente los sistemas y la valoración que tiene la población de éstos, especialmente en contextos más precarizados.

5.3.2. Definición de Seguridad Social

En cuanto a cómo los expertos definen la Seguridad Social existen varios elementos en común o que apuntan en un mismo sentido. En primer lugar, todos coinciden en que se trata de un sistema donde confluyen y se equilibran varios subsistemas. Estos subsistemas, aunque deben tratarse por separado, dado que responden a riesgos diferentes (salud, riesgos laborales, pensiones, etc.), deben en su conjunto apuntar al bienestar común, generando el acceso universal a pisos mínimos de satisfacción de necesidades y condiciones de vida, reduciendo la incertidumbre en la población. Además, este sistema debe ser asequible, es decir, posible de financiar por las personas u otros. Es de opinión común que deben confluir esfuerzos públicos y privados.

Estas características, según los expertos, deben estar presentes en los subsistemas que componen la Seguridad Social, en particular, el sistema de pensiones.

5.3.3. Principios básicos de los Sistemas de Seguridad Social y de Pensiones

Hay acuerdo en que la solidaridad es uno de los principios que están a la base de la Seguridad Social y del sistema de pensiones. Pero también se destaca la necesidad de promover la solvencia del sistema, desde un punto de vista financiero, pero también desde la perspectiva de la suficiencia y calidad de las prestaciones. El sistema debe ser capaz de entregar a todos servicios de calidad que les den dignidad. Asimismo, el sistema debe ser sustentable en términos financieros, atendiendo los desafíos demográficos y considerando a aquellas personas que se encuentran fuera del sistema, principalmente, por ejercer actividades en el mercado laboral informal o no remunerado (de cuidado, por ejemplo).

5.3.4. Definición de Solidaridad

La solidaridad, referida a los sistemas de Seguridad Social y de pensiones, en visión de los expertos, se genera en la medida que existe un contrato o acuerdo social, en el que los que tienen más subsidian a los que tienen menos. El Estado debería asegurar que esto ocurra institucionalizando esta solidaridad y resguardando que se produzca esta redistribución, garantizando que los que tienen menos tengan acceso a condiciones mínimas de bienestar. Desde esta perspectiva la solidaridad nace de un sentido de responsabilidad social y de un sentido de justicia (en algunas visiones).

Llevado al contexto del sistema de pensiones, la solidaridad se produce cuando los que tienen capacidad de ahorro subsidian a los que tienen menos o no lo tienen. Requiriendo, muchas veces, recursos adicionales por parte del Estado para solventar los gastos que esto significa.

En opinión de todos los expertos, el sistema de capitalización individual no tiene elementos solidarios y que, en el sistema chileno, solamente se integró este principio en la reforma que integra el pilar solidario. Éste se considera aún insuficiente, pero se reconoce el progreso y el impacto que ha tenido en términos de solidaridad.

Sí se reconocen elementos de solidaridad en otros elementos del sistema de Seguridad Social, por ejemplo, en los seguros de accidentes del trabajo, el seguro de cesantía, donde se consideran aportes de los empleadores. En materia de familia, en salud (a través del AUGE).

5.3.5. El problema de la conducta oportunista

En cuanto a las conductas no deseadas o “incentivos perversos” que se pudieran producir al integrar solidaridad al sistema, se consideran desafíos importantes que deben resolverse al integrar elementos solidarios al sistema de pensiones, especialmente. Generar solidaridad a través de una mayor cotización y que parte de ésta vaya a un mecanismo solidario, puede desincentivar la participación en el sistema. Es por esto que los expertos se inclinan por alzas graduales para no generar resistencias. También, advierten que deben continuar existiendo instancias de ahorro individual que se ajuste a los propios rendimientos.

Para algunos expertos, estas conductas tienen que ver con un individualismo exacerbado producto del sistema socioeconómico actual. Lo que impediría tener una comprensión social o comunitaria del problema. Pertener al sistema se ve como un costo, no como un beneficio o como un compromiso social.

La socióloga agrega otro punto de vista que tiene que ver con que las personas, sobre todo de los sectores medios, que han recibido menos (o ninguna) ayuda para salir adelante, valoran enormemente los frutos de su propio esfuerzo, como los ahorros, de modo tal, que el aporte solidario se ve como injusto.

Por lo anterior, se considera que el aporte debe ser exigible, es decir, institucionalizado. No se puede descansar en la voluntariedad de las personas.

En suma, el desafío de evitar conductas indeseadas, no ha sido resuelto del todo y se presenta como un problema de economía política. Un camino, es abordarlo con mayor fiscalización que considere no sólo la cotización previsional, sino que también, la estructura de gastos de cada persona.

Otra postura es generar conciencia respecto a la responsabilidad social de hacerse cargo de las personas que han estado fuera del sistema no voluntariamente, por ejemplo, las personas (en especial, mujeres) que se dedican a trabajos de cuidado no remunerado.

Adicionalmente, sería muy necesaria la educación previsional para que las personas conozcan y comprendan el funcionamiento y los beneficios del sistema. Si esto se diera así, es posible que se observe una sanción social a las conductas indeseadas.

5.3.6. Universalidad o Focalización

Un sistema de pensiones solidario es compatible tanto con la universalidad como con la focalización, en la medida que sea capaz de preocuparse de la calidad al mismo tiempo que la cobertura. Actualmente, el sistema se focaliza en los más pobres, pero no en otros grupos que pudiesen estar igualmente precarizados en algún sentido. Por ejemplo, las mujeres que se dedican a actividades de cuidado no remuneradas.

Se observa que el pilar solidario ha visibilizado brechas y ha logrado corregirlas parcialmente. Si bien no se han planteado como pisos mínimos universales, ha logrado una cobertura significativa, que se extenderá con la PGU. Dada esta importante cobertura, la universalidad no tendría mayor impacto, en circunstancias que alcanzaría a grupos que tienen estas necesidades resueltas.

5.3.7. Solidaridad Intra e Inter-generacional

En lo que refiere al equilibrio entre solidaridad dentro de cada generación y entre generaciones, los expertos opinan que se requiere contar con más y mejor información de la población (estudios actuariales y otros).

Hoy en día se focaliza en los más pobres o vulnerables, y se sabe que las pensiones actuales no logran cubrir las necesidades de la población mayor. Pero, al mismo tiempo, existen inequidades en el mercado del trabajo, tales como brechas salariales de género, tasas de participación menores en mujeres y jóvenes, que tienen efectos actualmente en la generación activa, que tendrán repercusiones en el futuro, cuando esta generación se jubile. Lo anterior sumado a un rápido crecimiento de la proporción de personas mayores en la población.

En estas circunstancias, los parámetros utilizados están rezagados y las variables a considerar en una eventual reforma del sistema son diversas y numerosas. Los expertos concuerdan en considerar, especialmente, los cambios demográficos y el mercado laboral: los bajos salarios, la informalidad,

los trabajos no remunerados, la participación laboral de distintos grupos, entre otros, para definir beneficiarios, montos de cotización, solidaridad, etc.

5.3.8. Valoración y Expectativas

Si bien existe consenso en que las pensiones, actualmente, son bajas o no son suficientes para cubrir necesidades mínimas, se hace relevante conocer la opinión de distintos grupos.

En particular, los estudios de campo realizados por la socióloga consultada muestran que en los sectores populares o más precarizados es posible observar una valoración muy positiva de las pensiones recibidas por parte de las personas mayores (especialmente, de las mujeres), puesto que, más allá del monto, es un ingreso seguro y estable, algo que estas personas no han experimentado en su anterior vida laboral. Lo mismo ocurre con la valoración de otros subsistemas, como el de salud, cuyas prestaciones están siempre vigentes y regulares, lo que entrega seguridad en la vejez.

Asimismo, sobre todo en la experiencia de las mujeres mayores, la pensión les permite no depender de sus familias y evitar situaciones de abuso o violencia. En un entorno donde las relaciones sociales se ven muy disminuidas.

De todas formas, es importante observar que en estos sectores las pensiones no se entienden como una expresión de solidaridad, sino más bien como un derecho, como la obligación del Estado de brindar un piso digno.

Por otra parte, las personas que hoy están activas han tenido una experiencia laboral y de condiciones de vida muy diferente a la de los adultos mayores de hoy (más participación laboral, mejores salarios, acceso a bienes de consumo, etc.). En este sentido, las expectativas serán mucho mayores cuando se jubilen, por lo que el sistema se verá aún más exigido. La demanda por mejores pensiones y mayor calidad de servicios aumentará considerablemente, brecha de expectativas que el sistema y cualquier reforma deben prever.

5.4. Principales conclusiones respecto al concepto de Solidaridad

Es posible observar reseñas al concepto de solidaridad en múltiples disciplinas, no obstante, tres son las que concentran el mayor desarrollo del mismo: el derecho, la economía y la sociología. Se aprecia una preferencia del uso sociológico, extendiéndose a la discusión económica, la aplicación a políticas públicas, la reflexión filosófica e incluso a paralelos en las ciencias biológicas.

Respecto a la aplicación de la solidaridad en el sistema de pensiones, puede vincularse a elementos que surgen de la revisión bibliográfica. Sin embargo, la determinación de tales elementos es compleja, dado que los autores, pese a reconocer la solidaridad como parte de los principios de la Seguridad Social, normalmente no la definen de forma directa. Pese a lo anterior, las manifestaciones y/o conceptos más comunes que surgen de la literatura se relacionan con que todos deben contribuir según sus capacidades y recibir según sus necesidades; existe redistribución de ingresos; es un esfuerzo de la comunidad en favor de sí misma; es una derivación del principio de universalidad; asegura que las categorías más vulnerables de personas tengan protección; se caracteriza por ser un derecho; se cristaliza a través de la mancomunación de riesgos, el financiamiento colectivo y la redistribución de ingresos (con dimensiones como la solidaridad

intergeneracional contributiva, solidaridad intrageneracional contributiva y solidaridad para el alivio de la pobreza a través de rentas generales).

De forma adicional, se elaboraron entrevistas a tres expertos previamente acordados con la contraparte. Al respecto, los entrevistados concuerdan que algunos sectores de la población ven las pensiones como un derecho, más que como una expresión de solidaridad en el sentido de ser obligación del Estado la de otorgar un nivel o piso mínimo de recursos para poder satisfacer las necesidades y condiciones de vida, con certidumbre total de acceso a estos.

Otro elemento que se puede concluir es la necesidad de contar con un sistema solvente, capaz de financiar las prestaciones en cuanto a su suficiencia (piso mínimo) y equilibrio financiero del sistema en su conjunto.

La solidaridad, en Seguridad Social y pensiones, se produce por medio del contrato o acuerdo social, en el cual los que tienen más subsidian a los que tienen menos, siendo esto institucionalizado por medio del estado y plasmado en los conceptos antes mencionados.

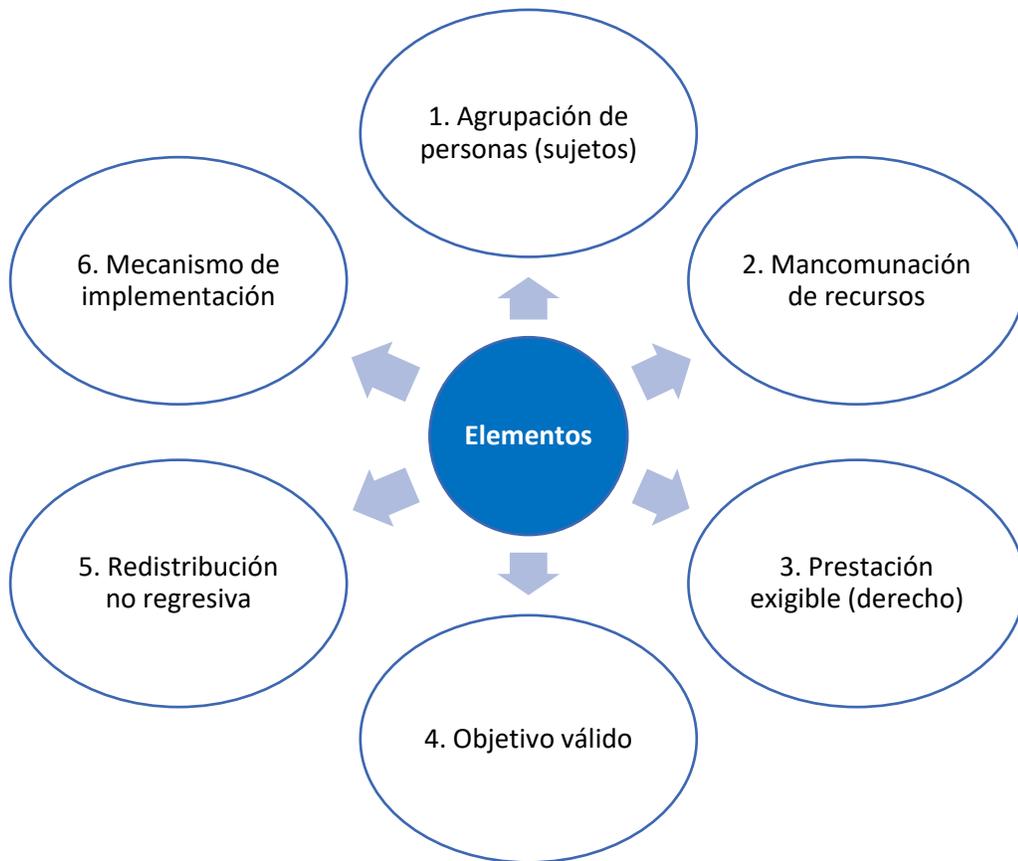
Finalmente, es importante destacar que los expertos señalan que los cambios demográficos y del mercado laboral son determinantes al momento de la definición del financiamiento, monto y cobertura de las prestaciones.

6. PROPUESTA DE DEFINICIÓN DE SOLIDARIDAD EN SEGURIDAD SOCIAL, CON FOCO EN EL SISTEMA DE PENSIONES

6.1. Definición de solidaridad en Seguridad Social (con foco en el Sistema de Pensiones)

Entenderemos como Solidaridad en la Seguridad Social con foco en el Sistema de Pensiones lo siguiente: **el resultado de la agrupación de personas que, por medio de la mancomunación de recursos, otorgan una prestación exigible, respondiendo a un objetivo válido, la cual redistribuye los mismos de forma no regresiva y donde los mecanismos de implementación son eficaces, transparentes y cuentan con legitimidad social.** Los elementos utilizados para configurar la definición de solidaridad se exponen en el Diagrama N° 5.

Diagrama N° 5: Elementos de la solidaridad



Fuente: Elaboración propia.

6.2. Descripción de los elementos que hacen que exista solidaridad en un Sistema de Pensiones

Si analizamos la definición propuesta, un primer elemento es la agrupación de personas. En este sentido, el concepto se refiere a un conjunto de personas que se relacionan en un marco común de derechos.

Así, si consideramos a la totalidad de la sociedad de un país, el concepto de solidaridad puede vincularse al principio correspondiente de la Seguridad Social y su alcance en cuanto a sujetos agrupados que contribuyen, donde todos aportan según sus capacidades (Arenas de Mesa, 2019), al mismo tiempo que todos pueden implicarse en la lucha contra las contingencias sociales (Vázquez Vialard, 1999).

Sin embargo, esto no implica que no puedan existir expresiones de solidaridad en contextos acotados que permitan agrupaciones menores, como el apoyo de sociedades benéficas o los sistemas ocupacionales por empresa. De lo anterior puede decirse que el impacto de la solidaridad dependerá del tamaño del grupo que decide mancomunar sus recursos para atender un determinado objetivo.

Un segundo elemento corresponde a la mancomunación de recursos. En un sentido general ello implica que múltiples partes concurren al financiamiento de un sistema o prestación. Estas pueden abarcar tanto a trabajadores, empleadores, el Estado u otras en relación al objetivo para el cual se deciden aportar estos recursos. Lo anterior no obsta a que los aportes puedan incorporar a todas las personas o solo a algunas, en mayor o menor medida, en función de las reglas que la propia sociedad determine democráticamente para ello, bastando que exista un único aportante en la medida que los beneficiarios potenciales sean múltiples. Asimismo, la mancomunación de los aportes no determina necesariamente que los participantes sean beneficiarios de los recursos redistribuidos.

Un tercer elemento del concepto de solidaridad es la constitución de derechos subjetivos, que se expresa en el otorgamiento de prestaciones exigibles. En tal sentido, la institucionalidad que supone la Seguridad Social requiere que las prestaciones no sean dependientes de la voluntad de la administración o de la disponibilidad contingente de recursos, sino que cuenten con niveles adecuados de certeza jurídica propios de un estado de derecho.

Un cuarto elemento es que la solidaridad cumpla con un objetivo válido, lo cual implica que deberá ajustarse al estado de derecho y al conjunto de normas establecidas democráticamente como expresión de la voluntad ciudadana. Considerando lo anterior, es necesario notar que los objetivos asignados a un sistema de pensiones pueden referirse tanto a sus fines últimos (eliminar la pobreza, reflejar el nivel de ingresos previo, etc.), como a las condiciones en las cuales se generan las prestaciones (edad de jubilación determinada, requisitos de densidad de cotizaciones, abandono de la fuerza de trabajo, etc.), de los cuales solo parece existir consenso respecto a la eliminación de la pobreza. Una observación de los sistemas internacionales de pensiones no permite apreciar una línea común de objetivos o condiciones para fundamentar una medida, por lo cual, en lo que respecta al objetivo de la política solidaria, éste depende completamente de la sensibilidad local. Incluso así, la aceptación democrática del mismo solo representa un grado intermedio de la solidaridad, requiriendo una aceptación fáctica, esto es, que las personas acepten las condiciones

de su sistema, para poder afirmar un alto grado de solidaridad. La mayor o menor existencia de conductas oportunistas es un buen indicador en tal sentido, toda vez que las mismas dan cuenta de una disonancia entre el fuero interno de quien las ejerce y la solidaridad que se predica del sistema.

El quinto elemento característico de la solidaridad es que la redistribución de los recursos agrupados por la población (mancomunados o puestos en común) como resultado del otorgamiento de las prestaciones cumpla con la condición de no ser menos beneficiosa para aquellos que menos tienen (regresiva¹³). Este es otro rasgo universalmente aceptado de la solidaridad, el cual puede manifestarse en múltiples mecanismos donde los recursos se dirijan a aquellos en situación de necesidad o en estado de vulnerabilidad.

Un último elemento corresponde al mecanismo de implementación, el cual debe ser transparente, eficiente y contar con alta legitimidad. Lo anterior dado que, en un sentido estricto, la solidaridad supone un acto de voluntad que no es posible conciliar con el carácter obligatorio del sistema de Seguridad Social. Para lo cual resulta indispensable dotarlo de aceptación y legitimidad basada en la confianza construida sobre evidencia respecto al desempeño de una operación eficaz, eficiente y transparente.

6.3. Tipos de solidaridad redistributiva (desde el punto de vista del Sistema de Pensiones)

Tomando estas consideraciones como base, las manifestaciones posibles de la solidaridad han de entenderse como una sumatoria de elementos individuales que permiten atribuir un mayor o menor grado de solidaridad a un mecanismo determinado de Seguridad Social¹⁴.

6.3.1. Según grupo que constituye el objeto de la solidaridad

- a) **Solidaridad nacional**, siendo aquella en la que el grupo entre los cuales se contribuye al financiamiento y quienes reciben los beneficios corresponde a toda la población de un país. Contrario a lo que podría parecer, no se restringe a los nacionales del país, sino que suele abarcar también a los residentes, con mayor o menor amplitud según las capacidades de aplicación del principio de universalidad subjetiva.
- b) **Solidaridad grupal**, en aquellos casos donde el grupo no puede identificarse con la mayoría de la población. Esta referencia suele utilizarse en los sistemas de alcance ocupacional, centrados en actividades o empresas, por cuanto el grupo que constituye los aportantes y potenciales receptores queda limitado por la extensión que se desee del régimen. Así, un sistema de pensiones para la industria del calzado solo abarca a los miembros de ese grupo específico. Al comprender un grupo menor de individuos, la solidaridad sería menos intensa que en el caso anterior.
- c) **Solidaridad intrageneracional**, la cual corresponde a los casos donde el grupo de aportantes y potenciales beneficiarios corresponde a un mismo grupo temporal. Ha de notarse que no existe una predefinición de lo que es una “generación”, sino que las normativas de los

¹³ En rigor, regresivo implica que se impone una carga mayor a quienes tienen menos recursos o se entregan beneficios mayores a quienes tienen más recursos, esto es, totalmente lo contrario a lo esperado de un mecanismo protector, de allí que se entienda como un retroceso o regresión.

¹⁴ Luego, no se trata que sea o no sea solidario, sino en qué grado lo es.

diversos países pueden organizar grupos más o menos arbitrarios, siendo los grupos de 5 años relativamente comunes.

- d) **Solidaridad intergeneracional**, es aquella en la cual los aportantes al sistema pertenecen a un grupo etario¹⁵ diferente de los receptores de ayuda. En principio, pareciera el único caso en que el grupo de ayuda que implica la solidaridad se disocia. Sin embargo, hay que notar que en las contingencias donde opera la solidaridad intergeneracional, los aportantes acumulan créditos para hacer efectivas futuras prestaciones¹⁶, que se harán efectivos contra un sistema financiado por la siguiente generación. Cabe notar que la solidaridad intergeneracional no tiene por qué ser parte del diseño del sistema, sino que también ocurre de forma espontánea en los casos en que la distribución de la contingencia social se asocia a la edad, como ocurre en los sistemas de salud.

6.3.2. Según la acción que da lugar a la solidaridad

- a) **Solidaridad por cumplimiento**, la más básica de todas ellas, donde la única exigencia que impone es la incorporación y mantención en el sistema. La expresión que mejor refleja esta solidaridad es la referencia a la acción de la comunidad toda en beneficio de sí misma. Para que ello ocurra, el primer requisito es que los miembros de la comunidad pertenezcan al sistema.
- b) **Solidaridad positiva**, correspondiente a los casos donde la acción solicitada es entregar algo, generalmente dinero para su financiamiento. Es la acción solidaria por antonomasia, pero también es dependiente de la intensidad del requerimiento y la distribución que se haga de tales recursos. La concurrencia al financiamiento de la solidaridad en función de las capacidades es la mejor expresión de su contenido. Con todo, no es ilimitada ya que una solicitud demasiado gravosa excede el concepto de solidaridad en los casos que el aporte no es voluntario¹⁷.
- c) **Solidaridad negativa**, donde la acción requerida corresponde a una abstención, usualmente al uso de recursos de un fondo común que de otra forma se hubiera tenido derecho. Ello no implica la negación de las prestaciones, sino solo su limitación, con lo cual los topes imponibles y los mecanismos de focalización son expresiones de la solidaridad negativa.

6.3.3. Según los objetivos de cada sistema

- a) **Solidaridad para prevención de la pobreza**, corresponde a aquellos mecanismos de redistribución en el grupo cuyo objetivo predefinido es entregar o mejorar las prestaciones recibidas de quienes se encuentran en situación de pobreza. Esta es la única manifestación de solidaridad donde la literatura encuentra unanimidad en la posibilidad de su obligatoriedad legal, ya sea por justificaciones de solidaridad, ya sea utilizando razones de igualdad o libertad.

¹⁵ En un grado relevante de diferencia.

¹⁶ Derecho en curso de adquisición.

¹⁷ Lo que explica por qué en algunos sistemas voluntarios se dan cotizaciones del 20% o 30% de la remuneración.

b) Solidaridad para otros objetivos. En los sistemas de Seguridad Social, especialmente en las pensiones, donde el régimen y sus componentes se diseñan con objetivos específicos, existen medidas de redistribución dirigidas al cumplimiento de los mismos. Tal como señalamos al referirnos a la recomendación N° 202, ello implica no solo el establecimiento de una tasa de reemplazo, sino las condiciones y características de los receptores. El Diagrama N° 6 muestra los tipos de solidaridad redistributiva en función de sus factores.

Diagrama N° 6: Tipos de solidaridad redistributiva



Fuente: Elaboración propia.

6.4. Conclusiones de la sección

La definición de solidaridad aplicada a la Seguridad Social presentada en esta apartado presenta los elementos fundamentales identificados en la revisión bibliográfica, junto con abarcar e incorporar aquellos aspectos que se han aceptado como el estado del arte en la materia, los cuales pueden ser plasmados en: agrupación de personas, mancomunación de recursos, prestación exigible, objetivo válido, redistribución no regresiva y mecanismos de implementación eficaces, transparentes y con legitimidad social.

Teniendo en consideración la definición de solidaridad antes señalada, será posible catalogarla y clasificarla según su alcance, acción y objetivos, cuyas combinaciones tendrán como resultante distintos matices de solidaridad en el ámbito de la Seguridad Social, pero siempre bajo el cumplimiento de los elementos ya comentados previamente.

7. ANÁLISIS DE LA DEFINICIÓN ELABORADA BASADO EN SU APLICACIÓN EN EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

7.1. Solidaridad en el Sistema de Pensiones

En base a la definición elaborada en el punto anterior, se realiza el análisis sobre su aplicación en el actual sistema de pensiones chileno. En términos generales, el Cuadro N° 3 muestra la existencia (no intensidad¹⁸) de los elementos detallados en la definición de solidaridad elaborada en la sección previa, así como los tipos de solidaridad redistributiva, según cada pilar del sistema de pensiones, etapa (activa, pasiva con modalidad de retiro programado y pasiva con modalidad de renta vitalicia) y contingencia (vejez, invalidez y sobrevivencia). Las especificaciones y análisis detallado se entregan más adelante.

Cuadro N° 3: Análisis general respecto a la existencia de elementos de solidaridad en el Sistema de Pensiones chileno según la definición elaborada

Elementos	Pilar No Contributivo	Pilar Contributivo						Pilar Voluntario	
		Etapa activa			Etapa pasiva con RP		Etapa pasiva con RV		
		Vejez	Invalidez*	Sobrev.	Vejez	Sobrev.	Vejez		Sobrev.
Agrupación	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Mancomunidad de recursos	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	⚠
Prestación exigible (carácter de derecho)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Objetivo válido	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Redistribución no regresiva									
Solidaridad positiva	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓
Solidaridad negativa	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓
Solidaridad intergeneracional	✓	✗	⚠	⚠	✗	✗	⚠	✓	✗
Solidaridad intrageneracional	✓	✗	⚠	⚠	✗	✗	⚠	✓	✗
Solidaridad nacional	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Solidaridad grupal	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓

(*) Considerando que la invalidez es una prestación vigente en la etapa activa, no obstante, una vez que se está pensionado, puede considerarse etapa pasiva.

RP: Retiro programado; RV: Renta Vitalicia.

Clave colores, verde: cumple condición, rojo: no cumple condición, amarillo: incierto (depende del punto de vista), se explica en los análisis de la sección.

Nota: No se considera el factor "mecanismo de implementación" y sus diversas características (transparencia, eficiencia y legitimidad social), dadas las dificultades de medición.

Fuente: Elaboración propia.

7.2. Análisis de los elementos que incorporan solidaridad

Cuando se pregunta a las personas e incluso a los especialistas si el sistema de pensiones chileno es solidario, la respuesta suele ser negativa. Ello puede atribuirse, por una parte, a entender la solidaridad como una regla, un componente que está o no presente en el sistema. Más importante aún, es el reflejo a limitar el sistema de pensiones al régimen de capitalización individual, y éste a las prestaciones de vejez.

¹⁸ El Cuadro solamente presenta la existencia de elementos solidarios dentro del sistema de pensiones nacional, según los diferentes pilares y contingencias, no refiriéndose al grado de solidaridad que implica cada uno de estos.

Sin embargo, una aproximación más atenta revela la existencia de no pocos elementos solidarios, pero cuyo alcance no es generalizado, atendidas las características de las contingencias del sistema (vejez, invalidez y muerte/sobrevivencia).

A continuación analizaremos cada uno de los elementos descritos en la definición propuesta (agrupación, mancomunación de recursos, prestación exigible, objetivo válido y redistribución no regresiva) y su aplicación en el caso chileno, distinguiendo entre sus diferentes pilares y mecanismos de solidaridad propios de la etapa activa y etapa pasiva (en cada una de las contingencias). Cabe señalar que no se considera el elemento “mecanismo de implementación”, dadas las dificultades de medición de un factor cuyas características son solo sugeridas.

7.2.1. Pilar No Contributivo

El sistema de pensiones tiene un componente no contributivo de financiamiento fiscal, siendo una primera línea de solidaridad, de alcance nacional y eminentemente de dar, cubriendo contingencias de invalidez en la etapa activa y de vejez en la etapa pasiva. Al ser financiada por impuestos, no tiene un claro componente generacional (los pensionados también pagan IVA, después de todo), pero el grueso del esfuerzo tributario es parte de las generaciones en actividad.

Desde la perspectiva de los elementos de la solidaridad, el sistema no contributivo implica necesariamente una agrupación de personas, más o menos considerable según las reglas del mismo, que para el caso chileno abarca a la mayor parte de la población como potencial receptor y al Estado como financiador (impuestos generales). Tal prestación es además un derecho exigible, a diferencia de las PASIS (que dependían del financiamiento disponible). El pilar no contributivo posee un objetivo ampliamente validado (orientado a aliviar la pobreza en la vejez e invalidez), mientras que su financiamiento cumpliría con la redistribución no regresiva de recursos (asumiendo que el sistema tributario posee dicha característica). Esto sin perjuicio de que en futuras reformas puedan abrir una discusión sobre alguno de tales temas.

Actualmente (cifras de la Superintendencia de Pensiones a septiembre de 2022) el Pilar No Contributivo entrega beneficios a 2,1 millones de personas, de las cuales 1,84 millones son prestaciones de vejez y casi 300 mil son de invalidez. Según cifras de la Dirección de Presupuestos, para 2022 el total de recursos asignados para dicho Pilar es de \$2.620.608 millones (en torno al 1,1% del PIB), cuyas proyecciones muestra una tendencia creciente en línea con el envejecimiento de la población y la incorporación de nuevos beneficiarios (ampliación de la cobertura), con un costo estimado de 1,5% del PIB para 2040.

El Pilar No Contributivo muestra un impacto significativo en el monto de las pensiones de vejez, donde según cifras de la Superintendencia de Pensiones a septiembre de 2022 (para el sistema de capitalización) gracias a este Pilar el monto promedio de la pensión crece un 31% (de una pensión autofinanciada promedio de 8,8 UF se pasa a 11,5 UF) y la mediana sube un 65% (de una pensión autofinanciada mediana de 5,7 UF se pasa a 9,4 UF).

También encontramos algunas medidas que operan sobre los fondos ahorrados desde el exterior del sistema de capitalización individual, y que al ser financiadas fiscalmente y estar dirigidas, en general, a los grupos menos favorecidos, contribuyen a generar un mínimo nivel de solidaridad, tales como el Bono por Hijo, el Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes o la Garantía Estatal de

Pensión Mínima. Al tratarse de beneficios financiados completamente por impuestos, son marcados como parte del sistema no contributivo en el Cuadro N° 3, bajo el apartado de solidaridad de grupo.

7.2.2. Pilar Contributivo

En el componente contributivo no suelen encontrarse medidas solidarias de alcance general, salvo en la etapa activa y específicamente en relación con las contingencias de la invalidez y la sobrevivencia, por medio del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS). En este caso, la cobertura del mecanismo alcanza a todos los cotizantes y, para el caso de los trabajadores dependientes, se extiende más allá del período de cotización. Por otra parte, la totalidad de los cotizantes concurren al financiamiento de un seguro, por el cual se completará la cantidad de recursos necesaria para el pago de las pensiones de referencia.

En cuanto a su carácter de derecho, hay que notar que el SIS es independiente de la validez de la póliza que la administradora respectiva debió tomar, por lo cual incluso si esta no estuviese vigente, todo afiliado que cumpla con los requisitos para invocar el SIS deberá recibir los recursos del patrimonio de la AFP.

El objetivo del seguro se vincula directamente con dos de las contingencias contenidas en el Convenio N° 102, la invalidez y la sobrevivencia, que durante la etapa activa involucran una baja posibilidad de ocurrencia, pero una alta cantidad de recursos para enfrentarla. Estas características facilitan la legitimización de su objetivo, toda vez que el riesgo es similar para todas las personas, algo mayor para los trabajadores manuales, y el costo es relativamente bajo.

La redistribución en este caso será dada por la incertidumbre del riesgo, que puede afectar por igual a afiliados de cualquier nivel de ingresos. Con todo, los topes imponibles involucrados generan una limitación que facilita evitar la regresividad de la prestación, correspondiendo a una manifestación de la solidaridad negativa¹⁹. Ha de considerarse en este punto que los trabajadores dependientes tienen una extensión del periodo de protección hasta por un año después de su despido, y que los independientes tienen un modelo de cobertura diferido en el tiempo. En ambos casos existe la posibilidad de generar resultados con mala redistribución, pero serían situaciones inusuales.

Según el Informe Anual de Cobertura y Siniestralidad del SIS, elaborado por la Superintendencia de Pensiones (de agosto de 2022), a diciembre de 2020 aproximadamente 6,9 millones de afiliados al sistema se encontraban cubiertos por el SIS, lo que correspondía al 62% de los afiliados de dicho mes. A su vez, la cobertura del SIS (medida como el porcentaje de los afiliados cubiertos al momento del siniestro) alcanzó una tasa cercana a 49% en el caso de invalidez y a 47% en promedio en el caso de los fallecimientos.

En el caso de la vejez, no existen medidas solidarias en la etapa activa. A lo más puede considerarse como solidaridad negativa el hecho que la acumulación de recursos reduce los cargos sobre el

¹⁹ Si no hubiera tope imponible podrían darse casos de pensiones extremas, financiadas con un seguro que debe ser costeado por trabajadores de ingreso mínimo. Incluso considerando que se trata de contingencias raras en la etapa activa, es difícil apoyar como solidaria una prestación sin límites.

financiamiento público del sistema no contributivo, o el hecho que no se generan cargas a las generaciones subsecuentes.

Un caso excepcional es la situación de la pensión anticipada por enfermedad terminal, no obstante la principal medida solidaria es el acceso al SIS, ya que la prestación es pagada con recursos propios.

En la etapa pasiva, los mecanismos solidarios activos de las prestaciones de vejez y sobrevivencia desaparecen (se pierde el SIS) para ser reemplazados por limitaciones (solidaridad negativa) destinadas a no traspasar el exceso de riesgo. Esto se debe a que tanto la invalidez como la muerte y con ella la potencial sobrevivencia, adquieren un mayor nivel de certidumbre, que no se puede aceptar como soportado por el grupo. Particularmente en el campo de la sobrevivencia, las condiciones de los potenciales beneficiarios dependen de forma importante de la elección personal, no siendo parte de un riesgo común del grupo.

En el campo de la vejez se encuentra al menos una medida solidaria en la etapa pasiva: las rentas vitalicias. Con este mecanismo, un conjunto de afiliados transfiere sus riesgos, tanto de longevidad como de resultados de la inversión, a una compañía de seguros, la cual los mutualiza conforme a la teoría de los grandes números. Así, el financiamiento de las prestaciones, si bien es realizado directamente por la compañía de seguros, depende de la existencia de un mercado de pólizas de este tipo, el cual es creado por la concurrencia de afiliados que utilizan este mecanismo. Sin la voluntad de los mismos de tomar esta alternativa, su consagración legal sería letra muerta. Es interesante recalcar, que dentro del derecho de seguros también se considera como componente la solidaridad entre las personas que mutualizan sus riesgos.

Para los afiliados que toman esta modalidad el objetivo es claro, desean protegerse a lo menos del riesgo de longevidad, especialmente si se tienen antecedentes familiares de altas expectativas de vida. Sin embargo, también hay que reconocer que la modalidad implica una protección frente a los riesgos de reinversión, el cual pasa a ser responsabilidad de la aseguradora, tanto para bien como para mal. En cualquier caso, la prestación es un derecho exigible ya no solo por la ley, sino por las indicaciones de la póliza respectiva, tanto en relación con la prestación por vejez como respecto a las prestaciones por sobrevivencia eventuales.

El resultado es además redistributivo, dentro de los miembros de la compañía de seguros, toda vez que se utilizarán los recursos captados en las pólizas para el pago de las prestaciones debidas, más las inversiones realizadas por la compañía. Quienes no sufran el riesgo de la sobrevida contribuirán a financiar a quienes sí. Del total de pensiones pagadas por el sistema de capitalización individual a septiembre de 2022, el 45% se encuentra bajo la modalidad de renta vitalicia.

7.2.3. Pilar Voluntario

Finalmente, el sistema de cotizaciones voluntarias presenta manifestaciones de solidaridad asociadas a un financiamiento colectivo en el APVC y a la entrega de aportes estatales para quienes optan por el Régimen A (el ahorro no se descuenta de la base tributable, pero el Estado entrega una bonificación anual del 15% de lo aportado, con tope de 6 UTM).

Acá claramente no se da una solidaridad generalizada, sino solo respecto de grupos específicos. Esto puede explicarse como una forma de reducir el uso de prestaciones no contributivas por medio de incentivar la conformación de ahorros propios.

La operación en el pilar voluntario es similar a la que se observa respecto a los subsidios del sistema, esto es, una agrupación más reducida dirigida a quienes cumplen los requisitos, sea del incentivo legal o del sistema ocupacional. En el primer caso, el Estado será parte del grupo, actuando como financiador de las bonificaciones, atendida una finalidad válida; mientras que en el segundo, este rol lo tomará el empleador.

En ninguno de los dos casos la agrupación de personas es nacional, sin embargo, en ambos las prestaciones entregadas operan como derechos subjetivos y por tanto son exigibles.

El efecto redistributivo en el caso de las prestaciones del pilar voluntario es más difícil de precisar, toda vez que se refiere principalmente a afiliados que contaron con capacidad de ahorro. Ello puede explicar la discusión existente sobre los límites y formas a que están sujetos estos tipos de incentivos.

7.3. Análisis de los tipos de solidaridad redistributiva

A continuación, se analiza cada uno de los tipos de solidaridad redistributiva vinculados a la definición elaborada.

7.3.1. Solidaridad positiva

La solidaridad positiva se manifiesta a través de aportar en el financiamiento, principalmente en función de las capacidades. Cada vez que hay aportes y un efecto redistributivo nos referimos a solidaridad positiva, con lo cual es la más sencilla de percibir.

En el componente no contributivo corresponde a los aportes públicos a su financiamiento, considerando que no se produzca un efecto regresivo. En el pilar contributivo se expresa en la etapa activa mediante las cotizaciones al SIS, por cuanto la totalidad de los cotizantes están dispuestos a financiar el diferencial de recursos necesarios para completar la prestación de aquel de ellos que se ha declarado inválido o muera antes de jubilarse por vejez. En la etapa pasiva, la expresión de solidaridad es más restringida, limitándose al financiamiento de las rentas vitalicias de aquellos afiliados que opten por esa modalidad de pensión, toda vez que están dispuestos a pagar para transferir los riesgos de longevidad y reinversión.

Conforme al pilar voluntario, la solidaridad positiva se observa en los aportes realizados ya por el Estado, ya por los empleadores para el financiamiento de complementos que mejoren las prestaciones contributivas o que permitan adelantar la jubilación.

7.3.2. Solidaridad negativa

La solidaridad negativa se aprecia en limitaciones que impiden que se produzca la regresividad durante la redistribución o que se extienda la prestación a objetivos no aceptados por el sistema. Como tal, su principal expresión se encuentra en los topes a las prestaciones y los requisitos limitantes de acceso.

Respecto al componente no contributivo, la solidaridad negativa se observa principalmente en los requisitos de focalización (tanto en las contingencias de vejez como invalidez) y residencia, con una tendencia cada vez más acotada producto de las recientes tendencias a la universalización.

A su vez, en el pilar contributivo la principal manifestación de este tipo de solidaridad es el tope imponible, en cuanto impide que se entreguen prestaciones de monto considerable por medio de financiamiento colectivo, como es el SIS. Por su parte, en la etapa pasiva tiene una aplicación más general al incorporar mayor cantidad de requisitos para el acceso a las pensiones de sobrevivencia y la eliminación de la pensión de invalidez.

Por último, en el pilar voluntario opera constituyendo límites para los aportes que pueden recibir los afiliados con beneficio fiscal, así como las restricciones que tienen los empleadores al momento de realizar aportes en beneficios de los trabajadores.

7.3.3. Solidaridad intergeneracional

Considerando que el componente no contributivo es financiado mediante impuestos, es posible observar transferencias intergeneracionales, donde incluso los pensionados son potenciales aportantes (están sujetos al régimen tributario general).

El pilar contributivo presentaría solidaridad intergeneracional en la etapa activa a través del SIS, asumiendo que su financiamiento puede surgir de personas de otras generaciones. Respecto a la etapa pasiva, se genera una lógica similar a la anterior en relación al financiamiento de las rentas vitalicias de vejez, mientras que en las prestaciones de sobrevivencia bajo dicha modalidad se aprecia a través de las transferencias realizadas desde los fondos del causante hacia los beneficiarios más jóvenes de las pensiones de orfandad.

7.3.4. Solidaridad intrageneracional

Al igual que en el caso anterior, dado que el pilar no contributivo es financiado mediante impuestos generales, existirían transferencias intrageneracionales, especialmente al considerar que la mayor parte de la carga tributaria proviene de generaciones activas.

Por su parte, en el pilar contributivo se tiene la presencia de solidaridad intrageneracional en la etapa activa a través del SIS, asumiendo que su financiamiento puede surgir de personas de la misma generación. Respecto a la etapa pasiva, se genera una lógica similar a la anterior en relación al financiamiento de las rentas vitalicias de vejez, mientras que en las prestaciones de sobrevivencia bajo dicha modalidad se aprecia a través de las transferencias realizadas desde los fondos del causante hacia los beneficiarios de las pensiones de viudez.

7.3.5. Solidaridad nacional

La solidaridad nacional se observa mayormente en el componente no contributivo, cuya tendencia es avanzar hacia la universalidad de las prestaciones. Por su parte, en el componente contributivo este tipo de solidaridad se vincula a los afiliados activos cubiertos por el SIS (todos los afiliados que estén cotizando en una AFP, hasta 12 meses después de su última cotización).

7.3.6. Solidaridad grupal

La solidaridad grupal se asocia principalmente con mecanismos que operan sobre grupos particulares de afiliados. Esto puede ocurrir al interior del sistema de pensiones, como ocurre a propósitos de las rentas vitalicias, que abarcan sólo a un subconjunto de los pensionados. Pero también se encuentra en la etapa activa, en mecanismos de ahorro voluntario, como el APVC.

7.4. Conclusiones de la sección

La Seguridad Social es una disciplina cuyo desarrollo lleva casi 150 años, influenciada por los primeros seguros sociales creados en Alemania y que buscaban entregar cobertura por ciertas contingencias sociales dentro de determinados grupos; y por la aproximación Danesa que establecería un sistema de prestaciones que podía alcanzar a toda la población, siempre que pudiese demostrar la necesidad.

Tras el fin de la primera guerra mundial, la OIT tomaría entre sus objetivos la difusión de la previsión como mecanismo de protección, expandiendo su alcance entre los diversos países por medio de convenios internacionales enfocados en grupos específicos de trabajadores, llegando a Chile hacia 1925. Para 1935, se utilizaría por primera vez el término “Seguridad Social” para referirse a estas políticas.

A fines de la segunda guerra mundial ve la luz el Informe Beveridge, estudio destinado a la reforma del sistema de Seguridad Social del Reino Unido. Dicho informe abandona la aproximación por grupo de trabajadores por una que contempla cobertura de toda la población, frente a todas las contingencias, financiada con aportes de toda la sociedad, organizada en un administrador único, entre otros aspectos. Desde ese momento los convenios internacionales abandonarán las referencias a grupos específicos, para generalizar los mecanismos de protección, admitiendo múltiples alternativas, tal como se puede observar en el convenio N° 102 de la OIT, el cual admite múltiples aproximaciones a la cobertura, desde aquella basada en la residencia (Reino Unido); la correspondiente a la fuerza de trabajo (Modelo Alemán); o una centrada en empresas de cierto tamaño, propia de los países menos desarrollados.

Así, el principal aporte del convenio N° 102 de la OIT, es la determinación de las contingencias que componen la Seguridad Social, y es utilizado como referencia para revisar el nivel de cobertura, incluso por países que como Chile no lo han suscrito.

Para el último cuarto del siglo XX, parte importante de los sistemas de pensiones del mundo experimentan problemas de sostenibilidad, dando lugar a una importante serie de reformas. En Chile se manifestó en el cambio de régimen al sistema de capitalización individual, en 1980, que sería imitado una década después por las ex repúblicas soviéticas. Suecia realizará modificaciones a fines de los años 90, con la creación del sistema nocional, el que sería adoptado por varios países de la zona, como Noruega. Aquellos países que mantuvieron sus seguros sociales introdujeron igualmente reformas, reduciendo las posibilidades de retiro anticipado y creando mecanismos adicionales de pensiones que respondieran a distintas necesidades, todo ello promovido por organismos de cooperación económica, como el Banco Mundial o la OCDE,

que impulsaron los sistemas de pensiones por pilares. La creación del sistema de pensiones solidarias chileno, en 2008, puede verse como parte de esta tendencia.

Por otra parte, y en el marco del Concepto de Solidaridad en la política pública, es posible observar el concepto de solidaridad en múltiples disciplinas, no obstante, tres son las que concentran el mayor desarrollo del mismo: el **derecho**, la **economía** y la **sociología**. Apreciándose una preferencia del uso sociológico, el que se extiende a la discusión económica, la aplicación a políticas públicas, la reflexión filosófica e incluso a paralelos en las ciencias biológicas.

En la aplicación de la solidaridad en el sistema de pensiones, puede vincularse a elementos que surgen de la revisión bibliográfica, sin embargo, los autores, aunque reconocen la solidaridad como parte de los principios de la Seguridad Social, normalmente no la definen de forma directa. Pero los conceptos más comunes que surgen de la literatura se relacionan con que todos deben contribuir según sus capacidades y recibir según sus necesidades; existe redistribución de ingresos; es un esfuerzo de la comunidad en favor de sí misma; es una derivación del principio de universalidad; asegura que las categorías más vulnerables de personas tengan protección; se caracteriza por ser un derecho; se cristaliza a través de la mancomunación de riesgos, el financiamiento colectivo y la redistribución de ingresos.

De las entrevistas realizadas a tres expertos, se concluye que algunos sectores de la población ven las pensiones como un derecho, más que como una expresión de solidaridad voluntaria, en el sentido de que sería obligación del Estado otorgar un nivel o piso mínimo de recursos para poder satisfacer las necesidades y condiciones de vida, con certidumbre total de acceso a estos. Y por lo tanto, existe la necesidad de contar con un sistema solvente, capaz de financiar las prestaciones en cuanto a su suficiencia (piso mínimo) y equilibrio financiero del sistema en su conjunto.

Así, la Solidaridad, en Seguridad Social y Pensiones, se produce por medio del contrato o acuerdo social, en el cual los que tienen más subsidian a los que tienen menos, siendo esto institucionalizado por medio del Estado. Siendo determinantes, los cambios demográficos y del mercado laboral, al momento de la definición del financiamiento, monto y cobertura de las prestaciones.

En el sistema de pensiones chileno, se aprecia que el Pilar No Contributivo es el principal componente de solidaridad, destacándose los beneficios para invalidez (Pensión Básica Solidaria de Invalidez y Aporte Previsional Solidario de Invalidez) y vejez (Pensión Garantizada Universal).

Respecto al Pilar Contributivo, en la etapa activa, la solidaridad se asocia mayormente a través de elementos del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, mientras que en la etapa pasiva se observa en ciertos elementos de la modalidad de retiro de Renta Vitalicia. Cabe destacar que, salvo complementos externos muy puntuales, la pensión de vejez autofinanciada carece de elementos solidarios bajo el sistema vigente.

Por lo tanto, la mayor parte de la solidaridad en el pilar contributivo corresponde a situaciones concretas que afectan a una minoría de los afiliados. Siguiendo una tendencia reciente, propia

de los sistemas de contribución definida, se logra solidaridad por medio de subsidios financiados de forma fiscal, tales como el Bono por Hijo o el Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes.

Por último, los componentes solidarios del Pilar Voluntario se vinculan mayormente al Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), gracias a su forma de financiamiento, y la bonificación estatal del Régimen A.

8. OPINIÓN DE USUARIOS: SOLIDARIDAD Y EL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO

Teniendo ya la revisión de literatura asociada al concepto de Solidaridad, la opinión de expertos y las experiencias de otros países, el siguiente paso fue preguntar a los usuarios del sistema cómo lo entienden y si logran vincularlo con la experiencia solidaria. Para esto, respondiendo al objetivo 3 del presente estudio, se realizó un pequeño levantamiento de información de carácter cualitativo, en específico, 2 grupos focales, con el objeto de conocer la opinión de personas que se encuentran en distintas situaciones previsionales, sobre el concepto de solidaridad, los mecanismos de solidaridad y su relación con el sistema de pensiones chileno. Un grupo estuvo conformado por pensionados y el otro por no pensionados.



Es importante advertir que un levantamiento así de pequeño, en términos muestrales, tiene limitaciones respecto de su representatividad y sus resultados deben observarse con cautela y entender el análisis como exploratorio. Es decir, no es posible realizar un análisis en profundidad respecto de la opinión de estos grupos, considerando que se trata de una muestra pequeña y que no tiene representatividad estadística. De hecho, se trata de una muestra dirigida, que aseguró la diversidad de perfiles requerida para este estudio, no obstante, no se tienen más de dos personas con un perfil similar que permita representar a todas las personas del país que poseen estas características.

Los grupos focales estuvieron conformados por 8 personas el de pensionados y 7 personas el de no pensionados. Se procuró la paridad de género en cada grupo, así como la participación de personas que no vivieran en la Región Metropolitana y una persona perteneciente al mundo rural.

Para el levantamiento se utilizó una pauta de preguntas acordada con la contraparte técnica, las cuales pueden ser revisadas en el Producto N° 2. Las respuestas, opiniones y percepciones de los usuarios del sistema previsional chileno se presentan a continuación según los temas indagados.

8.1. Concepto de solidaridad

8.1.1. Definición

En primer lugar, la idea de solidaridad es compartida por grupos de pensionados y no pensionados, es un concepto que socialmente se reconoce y donde todos ocupan los mismos elementos para construir su significado.

Según lo obtenido de la discusión dentro de los grupos, la definición de solidaridad se constituye desde 5 elementos que le aportan sentido y valor. Así, la Solidaridad se define como:

- **Un fenómeno social:** se trata de un intercambio social, donde el otro es protagonista, es el otro quien tiene una dificultad. La Solidaridad implica mirar lo ajeno, reconocer al otro y su realidad.
- **Que proviene de una emoción, la empatía:** ver al otro en lo profundo y descubrir sus necesidades, ponerse en su lugar, conmoverse es condición sine qua non de la solidaridad. Es la emoción, es el movilizador a la acción o gesto solidario.
- **Una acción de generosidad:** se construye desde los gestos y/o acciones concretas en los que una persona da algo a otro, algo que necesita. Solidaridad es entregar a alguien, algo que no tiene.
- **Diversa en su manifestación:** puede ser solidaridad material, económica, emocional, etc.
- **Un acto voluntario y que no busca recompensa:** no es una acción obligada, deja de ser solidario si lo es y no busca obtener algo a cambio, es una acción desinteresada.

En síntesis, la Solidaridad es un fenómeno social de empatía, generosidad y buena voluntad donde las personas ayudan con acciones concretas a cubrir las necesidades de un otro que lo requiere. La Solidaridad es un valor, es un acto de humanidad.

8.1.2. Manifestaciones de solidaridad

Según los participantes de los grupos focales, hay muchos actos, desde pequeños gestos a grandes acciones, donde se puede ver reflejada la Solidaridad. Los que se mencionan más comúnmente son:

- **Teletón:** es el hito que cada año refuerza el concepto de solidaridad.
- **Ayuda a adultos mayores:** es un grupo que en general evoca la solidaridad de los otros, durante la pandemia, sobre todo, muchos estuvieron al pendiente de las necesidades de los abuelos cercanos de la familia o el barrio para que no les faltara nada.
- **Familia y personas enfermas:** se concibe el cuidado del otro como un acto de generosidad.
- **Otros:** niños que comparten su colación, ayudar a alguien que se cae, dar el asiento en el metro, enseñar algo al que no sabe.

Sin embargo, hoy, dado el contexto político y social que se vive, sobre todo en el segmento de no pensionados, las personas declaran no ver comúnmente actos de solidaridad.

La inseguridad que hoy se percibe en el ambiente, genera miedo, desconfianza en el otro, aleja a las personas y hace más difícil generar la empatía necesaria para solidarizar. Entonces, cuando el miedo y la desconfianza se imponen en el discurso y/o la experiencia social, la solidaridad o la disposición a ella, disminuye.

8.1.3. Importancia de la solidaridad

La Solidaridad es un valor social importante para todos los participantes. Al menos lo es en la declaración, es posible que sea políticamente incorrecto no ser solidario.

La importancia de la Solidaridad radica en ser **un valor social**, pues se percibe como un acto de **humanidad**, como un acto de **amor**, que nos invita a la **esperanza**, nos enseña a vivir en **comunidad**,

disminuye el egoísmo y el miedo. La solidaridad genera **bienestar individual y social**, por tanto, implica **transformación social**.

8.2. Chile y la solidaridad

8.2.1. El chileno y la solidaridad

Hay coincidencia entre los participantes de los grupos en que los chilenos son solidarios frente a grandes catástrofes: terremotos, aluviones, grandes incendios generan solidaridad. Así también, la Teletón como símbolo de solidaridad, apunta a una suerte de solidaridad colectiva a la que el chileno tiene una suerte de hábito solidario.

Sin embargo, como ya se adelantó, se considera que la solidaridad cotidiana ha ido disminuyendo producto de la desconfianza, del miedo y de la sensación de inseguridad imperante en la actualidad.

La solidaridad en el contexto actual quedaría, entonces, limitada a una acción que se da fundamentalmente entre personas cercanas, familiares, amigos, vecinos pero que hoy no se ve impulsada más allá de ese marco a menos que haya una catástrofe.

8.2.2. El Estado chileno y la solidaridad

Es posible concluir de la discusión de los grupos que las personas entienden solidaridad en el Estado como la capacidad que tiene éste para generar bienestar y calidad de vida para sus ciudadanos y desde ahí su importancia. Se evalúa que el Estado no está cumpliendo con este rol.

Aun cuando se valora el avance que ha tenido el país en los últimos 30 años, se percibe que la desigualdad continúa y queda mucho por hacer. En este sentido, la desigualdad se entiende como un síntoma de la falta de solidaridad.

Dado esto, en los grupos surge la necesidad de preguntarse si las personas también, como parte del Estado, tienen una perspectiva solidaria de la sociedad que construimos. En este escenario, la solidaridad surge como un objetivo social de mayor nivel, en la medida que es una necesidad para evolucionar como sociedad, pero no se enfrenta a un escenario fácil.

Es de opinión de los participantes que el Estado es responsable de crear espacios de solidaridad, desde las leyes, pero también desde las acciones y beneficios para sus ciudadanos. Ejemplo de buenas prácticas que se le reconocen al Estado son los bonos, IFES, PGU. Beneficios que en la actualidad, según los participantes, siguen siendo insuficientes para generar espacios de igualdad.

8.3. Sistema de Pensiones y la solidaridad

La gran mayoría de los participantes considera que el sistema de pensiones chileno no es un sistema solidario. Pero se exponen aquí las excepciones, quienes sí consideran que el sistema tiene al menos algún elemento de solidaridad. Las personas están en el grupo de pensionados y son las que reciben beneficios estatales como son la PGU y la pensión de invalidez. Aquí es importante notar que éste es el único tema en donde se observaron diferencias de opinión entre el grupo de pensionados y no pensionados, las percepciones en lo que refiere a todos los otros ámbitos son muy similares entre ambos grupos consultados.

No obstante, tal como se mencionaba anteriormente, la gran mayoría considera que el sistema de pensiones chileno no es un sistema solidario y se argumenta desde 3 elementos clave:

1. Lo primero es que es un sistema que **no cumple el objetivo de entregar pensiones para una vida digna**. las personas deben arreglárselas por ellos mismos.
2. Segundo, es un sistema que **lucra incluso ante el perjuicio de sus afiliados**. las personas perciben incluso una falta ética en las grandes ganancias del sistema vs. las también importantes pérdidas para sus afiliados y es donde se hace más evidente la falta de solidaridad del sistema.
3. Tercero, **un estado que no ha tomado un rol activo en la protección de los intereses de los ciudadanos** y en fomentar la solidaridad en la lógica de la Seguridad Social.

8.4. Evaluación general del Sistema de Pensiones

8.4.1. Evaluación general

Por todo lo expuesto, la gran mayoría de los participantes de los focus group considera que es un mal sistema de pensiones, un sistema que no cumple con su objetivo, no es un buen sistema. Como se mencionaba, también, los únicos elementos positivos del sistema tienen relación con las personas que no esperaban nada del sistema, que a través de la PGU o de pensiones de invalidez obtienen un beneficio que hoy valoran.

8.4.2. Mejoras propuestas

Se espera que el sistema mejore y que entregue mejores pensiones al corto o mediano plazo. Para esto los participantes sugieren lo siguiente:

Un aporte importante desde las AFPS: menor cobro o eliminación de comisiones, mayores beneficios, no traspasar pérdidas, devolver parte de sus ganancias en compensación a las pérdidas de los afiliados, son parte de las ideas que exponen los participantes para compensar el desequilibrio de beneficios entre las AFP y sus afiliados.

Un aporte relevante desde el Estado: el Estado tiene el deber de mejorar el sistema, crear una mejor estructura, debe regular y fiscalizar las ganancias del sistema y favorecer el espacio de solidaridad del sistema para garantizar derechos.

Además, se sugiere el cambio de algunas normas en el grupo de no pensionados que aportan solidaridad al sistema, como el cambio de la edad de proyección de vida y entregas parciales ante enfermedad o pagos en salud, por ejemplo.

8.4.3. Importancia de la solidaridad en el sistema de pensiones

A pesar del discurso de alta importancia de la Solidaridad en el sistema de pensiones futuro y con el diagnóstico de falta de solidaridad del actual sistema, los participantes no hablan del propio aporte

solidario, sino que piden esta solidaridad al resto de los actores del sistema: AFPs, Estado, empresarios.

Así entonces, aun cuando se percibe la necesidad de incorporar solidaridad al sistema, existe desesperanza de que tanto estos actores, como los afiliados, aporten solidaridad al sistema de pensiones, pues nadie se muestra dispuesto a hacerlo.

Asimismo, nadie expresa soluciones o mecanismos muy claros para incorporar solidaridad al sistema: impuestos, perfiles de necesidades y proporcionalidad de los beneficios, participación en directorios, etc.

Aun en este escenario, a todos les gustaría jubilar a la edad establecida por la ley para poder disfrutar la vida, sin embargo, saben que difícilmente será un monto que les permita vivir bien por lo que tendrán que pensar alternativas de ahorro para mejorar su pensión.

El Diagrama N° 7, muestra un resumen de las opiniones rescatadas en los focus group.

Diagrama N° 7: Resumen opiniones focus group



Fuente: Elaboración Propia

8.5. Conclusiones

Considerando las opiniones y percepciones de los participantes de los focus group, tanto de pensionados como de no pensionados, es posible concluir o destacar algunas ideas y definiciones compartidas. Lo primero es que se considera que la solidaridad es un valor social, aporta al vínculo, al crecimiento y evolución social, sin embargo, en el momento de inseguridad social en el que se vive actualmente, parece difícil crear espacios donde la solidaridad sea posible.

En este sentido, hay coincidencia con la revisión bibliográfica realizada en capítulos anteriores, puesto que la Solidaridad se considera un valor social, más que individual, y está a la base del sentido comunitario o del vínculo entre personas en una sociedad. No obstante, existe un elemento adicional que tiene que ver con el contexto actual, donde la desconfianza puede minar ese vínculo solidario y, por lo tanto, podría constituir un riesgo para la vida en sociedad.

Se percibe, también, que se ha construido una sociedad individualista que sólo es solidaria ante las grandes catástrofes o ante personas muy cercanas, aunque igualmente estaría desapareciendo de los espacios cotidianos. Esta percepción apoya la idea de que el contexto actual dificulta el desarrollo del sentido de solidaridad o que sólo se hace patente en casos extremos y no como la norma de funcionamiento en una sociedad.

Se desprende de las opiniones de los participantes que la solidaridad es una de las más importantes demandas a la hora de búsqueda de justicia social, pero también es la menos practicada incluso por quienes la demandan. En este sentido, se plantea que primero la solidaridad debiese demostrar su valía en el sistema de pensiones para que las personas estén dispuestas a dar, esta vez sí en función de un beneficio mayor pero también propio.

Al igual que en la revisión teórica del concepto, en opinión de los participantes de los focus group, la solidaridad tiene una dualidad, entre el beneficio social y su asociación con el concepto de justicia social, y la tensión con el beneficio propio. Sobre todo, cuando se habla del sistema de pensiones, existe una línea difusa entre el interés por contribuir al bien común y asegurar cierto bienestar individual.

Por último, junto con las críticas al sistema de pensiones actual, se plantea que el Estado tiene el deber de garantizar e incorporar solidaridad al sistema, principalmente, a través del cambio de reglas para las AFP, por ejemplo, que se equilibren y compensen las pérdidas de los afiliados con las ganancias de estas entidades. En un sentido más amplio, según los participantes, el Estado tiene el deber de incorporar la lógica solidaria en el sistema de pensiones, cuidando la adecuada gestión del dinero de las pensiones de los chilenos. Aquí también se observa coincidencia con la revisión documental, ya que se le reconoce al Estado una responsabilidad de institucionalizar la Solidaridad, precisamente, para solucionar normativamente la dualidad entre bien común y bien individual.

9. ANÁLISIS INTERNACIONAL

Para realizar el análisis internacional de los sistemas de pensiones en relación con la solidaridad se seleccionaron cinco países que pertenecieran a la OCDE y que contarán con buenas puntuaciones en el ranking Mercer de pensiones. Con tales criterios, los países seleccionados fueron Dinamarca, Nueva Zelanda, Países Bajos, Suecia y Alemania. Estos países además cuentan con la ventaja de tener sistema de pensiones complejos, con múltiples elementos, y bastante diferente entre sí: desde un sistema que se base una pensión universal (Nueva Zelanda), a otro que cuenta con atención básica, pensión contributiva, una prestación ocupacional y mecanismos de ahorro voluntarios (Suecia).

Previo al análisis de los sistemas de pensiones de cada país, es relevante conocer su situación respecto a múltiples aspectos. En tal sentido, se elaboran cuadros comparativos respecto a indicadores²⁰ para las siguientes dimensiones: demografía, mercado laboral, desigualdad, índices sociales, economía, productividad y pensiones.

En términos generales, los cinco países seleccionados muestran indicadores sobresalientes en materias sociales, de desigualdad, economía y mercado laboral, destacando especialmente a Dinamarca. Por su parte, respecto a la demografía, se aprecia un envejecimiento más avanzado, donde resalta Alemania. A su vez, en materia de pensiones se observan diferencias relevantes, donde por ejemplo las tasas de cotización van desde un nivel nulo (Nueva Zelanda) hasta el 24,27% de la renta imponible (Países Bajos), gasto público en pensiones entre 4,9% del PIB (Nueva Zelanda) y 10,2% del PIB (Alemania), y edades de retiro en el sistema contributivo entre los 62 y 67 años (tanto para hombres como mujeres).

Además, en cada dimensión se incorporan a Chile y la OCDE para efectos comparativos. Al respecto, resalta la mejor situación de los cinco países en contraste con Chile para la mayoría de los indicadores sociales y económicos. Conforme a lo anterior, cabe señalar que los países analizados destacan incluso respecto a los niveles OCDE, siendo considerados como modelos a seguir para muchos otros países. En cuanto a los indicadores de pensiones, no es extraño que los cinco países muestren tasas de reemplazo mayores a las de Chile, ya que uno de los criterios para su selección fue su mejor ranking en el Índice Global de Pensiones (Mercer), donde uno de sus parámetros es la adecuación.

Para aquellos indicadores cuyos niveles pueden catalogarse como buenos o malos (por ejemplo, desigualdad, pobreza o inflación), se destaca en rojo la cifra asignada como mala (por ejemplo, destacado en rojo el país con nivel de GINI más alto) y en verde la buena (por ejemplo, destacado en verde el país con nivel de informalidad más bajo).

Las principales fuentes de información son el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD) y la Social Security Administration de EEUU (SSA).

²⁰ El detalle de los indicadores para cada país se presenta en Anexos.

9.1. Indicadores sociales y de desigualdad

El Cuadro N° 4 muestra los indicadores sociales y de desigualdad, donde Chile destaca con la mayoría de las cifras más altas en ratios que podrían catalogarse como negativos (GINI, pobreza, IDH). Caso inverso se observa para Dinamarca.

Cuadro N° 4: Comparativo indicadores sociales y de desigualdad

Variable	Chile	OCDE	Dinamarca	Nueva Zelanda	Países Bajos	Suecia	Alemania
GINI	0,46	0,32	0,26	0,32	0,29	0,28	0,29
Interdecil P90/P10	7,20	4,83	3,00	4,20	3,40	3,30	3,60
Índice de pobreza	0,17	0,12	0,06	0,12	0,08	0,09	0,10
- 0 a 17 años	0,22	0,14	0,05	0,15	0,10	0,09	0,11
- 66 y más años	0,18	0,15	0,04	0,17	0,05	0,10	0,09
Índice de Desarrollo Humano	0,855	0,899	0,948	0,937	0,941	0,947	0,942
- Esperanza de vida al nacer	78,90	79,00	81,40	82,50	81,70	83,00	80,60
- Años de escolaridad esperados	16,70	16,50	18,70	20,30	18,70	19,40	17,00
- Promedio de años de escolaridad	10,90	12,30	13,00	12,90	12,60	12,60	14,10
- Ingreso Nacional Bruto p/c (US\$)	24.563	45.087	60.365	44.057	55.979	54.489	54.534
- Hombres	31.677	55.363	70.961	51.377	65.778	59.326	63.143
- Mujeres	17.553	35.117	49.876	36.864	46.301	49.580	46.150
IDH Ranking	42		6	16	10	7	9
Nivel de salarios bajos (% trabajadores)	11,81	14,02	8,73	1,60	5,90		16,98
Nivel de salarios altos (% trabajadores)	32,53	23,34	2,83		28,33		18,63
Brecha salarial de género (US\$ M-H)	-14.124	-20.246	-21.085	-14.513	-19.477	-9.746	-16.993
Gasto social (% PIB)	11,4	20,0	28,3	19,4	16,1	25,5	25,9

Fuente: OCDE, PNUD.

9.2. Indicadores económicos, de productividad y transparencia

Respecto a los indicadores económicos, en el Cuadro N° 5 se aprecia que Chile posee el PIB per cápita más bajo, la inflación anual más alta y la tasa de desempleo más alta. Respecto al primero, destaca Dinamarca con el nivel más alto, mientras que Alemania muestra el desempleo más bajo y Nueva Zelanda la inflación anual más acotada.

Asimismo, es importante observar que Chile posee los niveles impositivos más bajos, con una carga tributaria del 20,7% del PIB y un IVA del 19%, contrastando con Dinamarca, cuya carga asciende al 44,4% del PIB y su IVA llega al 25%.

Cuadro N° 5: Comparativo indicadores económicos, de productividad y transparencia

Variable	Chile	OCDE	Dinamarca	Nueva Zelanda	Países Bajos	Suecia	Alemania
Inflación (% anual, último disponible)	13,60	9,70	9,20	7,20	12,30	9,70	8,50
Tasa de desempleo	7,60	4,87	4,40	3,30	3,80	6,90	3,00
PIB p/c (anual, US\$ PPP)	28.415	48.831	64.877	46.389	63.445	60.102	58.386
Salario mínimo real (anual, US\$ PPP)	8.376	16.332		24.745	26.206		24.531
Salarios promedio (anual, US\$ PPP)	18.990	51.607	61.331	46.976	60.923	48.951	56.040
PIB por hora trabajada (US\$ PPP)	29	54	76	44	68	74	68
Índice de percepción de corrupción	67		88	88	82	85	80
Índice de eficacia del Estado	0,63		2,00	1,35	1,77	1,65	1,33
Carga tributaria (% PIB)	20,7	33,8	44,4	32,9	38,8	43,9	38,5
IVA (%)	19,0	19,3	25,0	15,0	21,0	25,0	19,0

Fuente: BM, OCDE, PNUD, Transparencia Internacional.

9.3. Indicadores demográficos y del mercado laboral

Los indicadores demográficos muestran que los países europeos poseen una población más envejecida que Chile, especialmente en el caso de Alemania. A su vez, la esperanza de vida es más alta para los países seleccionados que en Chile, destacando Suecia en la esperanza de vida al nacer y Nueva Zelanda en la esperanza de vida a los 65 años (ver Cuadro N° 6).

Respecto a los indicadores del mercado laboral, Chile muestra informalidad más alta y la tasa de empleo más baja (especialmente en el caso de mujeres), contrastando con los Países Bajos. Asimismo, los países seleccionados se caracterizan por niveles de trabajo por cuenta propia y empleo temporal más acotados que los registrados en Chile.

Cuadro N° 6: Comparativo indicadores demográficos y del mercado laboral

Variable	Chile	OCDE	Dinamarca	Nueva Zelanda	Países Bajos	Suecia	Alemania
Edad promedio (años)	34,86	40,00	41,26	36,50	41,74	39,49	44,87
Tasas de dependencia (%)	45,22	55,00	57,32	53,42	54,93	60,82	56,36
Tasa de dependencia vejez (%)	29,80	30,40	34,90	28,30	34,30	35,90	36,50
Natalidad (cada 1.000 hab.)	11,79		10,81	12,44	10,32	10,87	9,17
Fertilidad (nacimientos/mujer fértil)	1,61	1,59	1,67	1,61	1,55	1,67	1,53
Población envejecida (% 65 y +)	12,5	17,6	20,3	16,0	19,9	20,2	22,1
Esperanza de vida al nacer (años)	78,9	80,6	81,4	82,5	81,7	83,0	80,6
- Hombres	76,5	77,9	79,5	80,6	80,0	81,1	78,1
- Mujeres	81,4	83,2	83,3	84,3	83,4	84,9	83,2
Esperanza de vida a los 65 (años)	19,0	19,5	19,4	21,4	19,6	20,7	19,4
- Hombres	17,5	17,9	18,0	20,2	18,2	19,4	17,6
- Mujeres	20,3	21,2	20,8	22,5	20,9	22,1	21,0
Población en edad de trabajar (15-64)	68	65	64	65	65	62	64
Informalidad (% ocupados)	40,5	18,3*	11,2		8,4	8,2	10,2
Tasa de empleo (% 15-64)	62,2	69,5	77,0	79,2	81,8	77,0	77,4
- Hombres	71,1	76,7	79,7	83,0	85,5	79,1	81,1
- Mujeres	53,3	62,3	74,3	75,4	78,1	74,8	73,6
Trabajo por cuenta propia (% ocupados)	23	17	9	20	16	11	9
- Hombres	24	20	12	23	19	15	11
- Mujeres	22	14	6	16	12	6	6
Empleo temporal (% ocupados)	27	12	11	8	27	15	11

* Para países desarrollados.

Fuente: OCDE, OIT, ONU.

9.4. Indicadores sobre el Sistema de Pensiones

El Cuadro N° 7 compara los principales indicadores del sistema de pensiones, observándose que la tasa de cotización más alta la poseen los Países Bajos (24,27%), mientras que Nueva Zelanda no cuenta con una tasa de contribución. Respecto al gasto público en pensiones, el nivel más alto es para Alemania (10,2%), mientras que Chile muestra el caso inverso (2,8%).

Otro parámetro relevante es la edad legal de retiro, donde Chile registra la edad más baja para el sistema contributivo en el caso de mujeres (60 años), mientras que para hombres Suecia posee la edad más baja (62 años). Dinamarca y los Países Bajos poseen la edad más alta tanto para hombres como mujeres, estableciendo una edad de retiro uniforme de 67 años.

Asimismo, un elemento que suele contrastarse regularmente es la tasa de reemplazo (TR), destacando Chile con el nivel más bajo. En cambio, Dinamarca muestra el nivel más alto respecto a la TR bruta y los Países Bajos en la TR neta (considera descuentos por impuestos y contribuciones a la Seguridad Social).

Cuadro N° 7: Comparativo indicadores sobre el Sistema de Pensiones

Variable	Chile	OCDE	Dinamarca	Nueva Zelanda	Países Bajos	Suecia	Alemania
Tasa cotización pensiones (%)	12,78	18,20	12,00	0,00	24,27	18,56	18,60
- Trabajador	11,25		4,00	0,00	18,00	7,65	9,30
- Empleador	1,53		8,00	0,00	6,27	10,91	9,30
- Estado							
Gasto público en pensiones (% PIB)	2,8	7,7	8,0	4,9	5,2	7,2	10,2
Tributación de las pensiones	Régimen general		Régimen general	Régimen general	Rebajas tributarias	Régimen general	80% sujeta a impuestos*
Activos fondos de pensiones (% PIB)	75,8	38,3	58,3	34,1	212,7	4,2	8,2
Índice Global de Pensiones (Mercer)	67,0		82,0	67,4	83,5	72,9	67,9
- Adecuación	57,6		81,1	61,8	82,3	67,8	79,3
- Sostenibilidad	68,8		83,5	62,5	81,6	73,7	45,4
- Integridad	79,3		81,4	83,2	87,9	80,0	81,2
Tasa de reemplazo bruta (% del ingreso)							
- Hombres	31,2	51,8	80,0	39,8	69,7	53,3	41,5
- Mujeres	28,8	50,9	80,0	39,8	69,7	53,3	41,5
Tasa de reemplazo neta (% del ingreso)							
- Hombres	38,5	62,4	84,0	43,3	89,2	56,2	52,9
- Mujeres	35,4	61,3	84,0	43,3	89,2	56,2	52,9
Edad de retiro sistema contributivo							
- Hombres	65,0	64,2	67,0	65,0	67,0	62,0	65,9
- Mujeres	60,0	63,4	67,0	65,0	67,0	62,0	65,9
Edad de retiro sistema no contributivo							
- Hombres	65,0	64,2	67,0	65,0	67,0	65,0	65,9
- Mujeres	65,0	63,4	67,0	65,0	67,0	65,0	65,9
Esp. de vida edad de retiro (contributivo)							
- Hombres	17,5	19,5	16,5	20,2	16,6	21,9	17,6
- Mujeres	24,4	23,8	19,1	22,5	19,2	24,7	21,0

* En tramitación.

Nota: La tasa de reemplazo mide la eficacia con la que un sistema de pensiones proporciona ingresos de jubilación para reemplazar los ingresos de la etapa activa, expresada como porcentaje de ingresos previos a la jubilación. De este modo, la tasa de reemplazo bruta se define como el monto de pensión bruto dividido por los ingresos brutos previos a la jubilación (sin descuentos); mientras que la tasa de reemplazo neta se define como el monto de pensión neto dividido por los ingresos netos previos a la jubilación (considerando los impuestos sobre la renta de las personas y las contribuciones a la Seguridad Social pagadas por los trabajadores y pensionistas). En este cuadro se muestran las tasas de reemplazo estimadas por la OCDE para el caso de una persona con renta promedio.

Fuente: OCDE, ONU, SSA, Mercer CFA Institute.

9.5. Estructura de los Sistemas de Pensiones

En lo que respecta los sistemas de pensiones en sí, la primera observación relevante es que la estructura de estos en cada uno de los países es muy variada. Nueva Zelanda cuenta con un sistema de pensiones no contributivo, es decir que no requiere hacer cotizaciones, que además es universal. En este país, esta pensión no contributiva denominada Superannuation es el único componente obligatorio sistema. Junto con ella existe un sistema de ahorro voluntario denominado kiwisaver que está sujeta inscripción automática, pero del cual no puede desafiliarse o suspender la realización de cotizaciones.

Los Países Bajos por su parte, también poseen una pensión universal que puede ser catalogada como no contributiva, toda vez que los beneficios que entrega sólo dependen de los años de residencia en el país. Sin embargo, las personas que están trabajando deben hacer cotizaciones a este seguro social, independientemente que las mismas no sean consideradas al momento de determinar los beneficios. Además de esta pensión universal, en los Países Bajos existen pensiones ocupacionales,

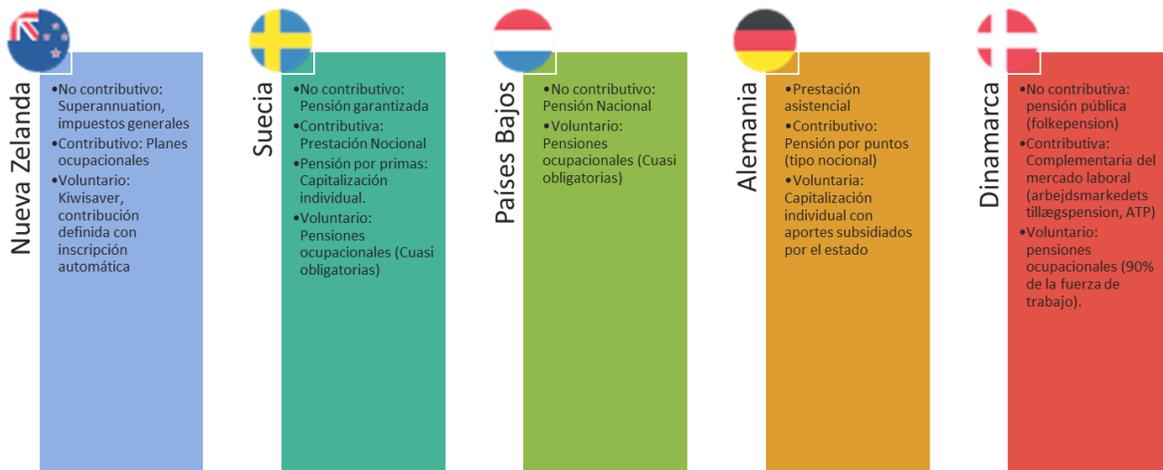
es decir, aquellas que se organizan en torno las empresas, de forma similar al APVC. Si bien estos sistemas son voluntarios, están tan extendidos que cubren al 89% de los trabajadores.

Suecia, Alemania y Dinamarca son países con estructuras más similares a la chilena. En el caso de Suecia, la base de su sistema de pensiones es una prestación no contributiva basada en la residencia la cual es focalizada para que a partir de determinado monto de ingresos del beneficiario, la pensión empieza disminuir. Junto con esta prestación existen dos pensiones contributivas. La primera corresponde a una pensión nocional, donde las cotizaciones realizadas por el afiliado son registradas en su cuenta y en la cual se asigna una rentabilidad virtual basada en la evolución de los salarios. La segunda, es una pensión de capitalización individual, que opera de forma similar al sistema chileno. Además de estas tres pensiones, en Suecia también se encuentran las pensiones ocupacionales, que nuevamente si bien no son obligatorias, están tan extendidas que es raro encontrar un lugar de trabajo donde no están presentes.

El sistema de pensiones de Alemania está centrado en un seguro social entre una pensión contributiva conforme los puntos acumulados durante la vida laboral. Este mecanismo es una variación del sistema nocional, conforme al cual si una persona cotiza por el promedio de ingreso anual del país obtiene un punto, recibiendo más o menos de estos puntos conforme al nivel de ingresos. A diferencia del sistema nocional, el sistema por puntos no entrega rentabilidad, sino que al momento de pensionarse se transforma el puntaje obtenido a una pensión conforme al valor anual que recibe cada punto, cuestión que depende de la evolución de la fuerza de trabajo y los salarios. Junto con estas pensiones por puntos, existen también pensiones no contributivas basadas en la residencia y cuyo monto depende de las condiciones en que viva el beneficiario. Finalmente, tiene un sistema de pensiones voluntarias de capitalización individual similar al APV.

Para terminar, Dinamarca también tiene un sistema de pensiones de múltiples componentes. Una primera pensión es la prestación no contributiva basada en la residencia y focalizada; se complementa con un seguro social de tipo contributivo; y concluye con un sistema de pensiones ocupacionales que nuevamente, sin ser obligatorias, abarcan el 90% de la fuerza de trabajo. El Diagrama N° 8 presenta un comparativo respecto de la estructura de los países analizados.

Diagrama N° 8: Estructura de los Sistemas de Pensiones



Fuente: Elaboración propia.

9.5.1. Cobertura de los Sistemas de Pensiones

Un segundo elemento considerar al comparar los sistemas de pensiones estos países, es que no todos ellos cubren las mismas contingencias sociales. Tradicionalmente, los sistemas de pensiones abarcan las contingencias de la vejez, invalidez y sobrevivencia. En el caso de Chile, el sistema de capitalización individual las cubre todas, mientras que las prestaciones no contributivas (pensiones solidarias y PGU) abarcan sólo la vejez y la invalidez. Similares restricciones pueden encontrarse en los sistemas de pensiones estos cinco países.

En el caso de Nueva Zelanda, que solo cuenta con prestaciones no contributivas, estas están disponibles sólo para la vejez. Esto no quiere decir que la invalidez y la sobrevivencia no sean protegidas por este país, sino que tal protección no es realizada por el sistema de pensiones, existiendo otras prestaciones sociales que las cubren.

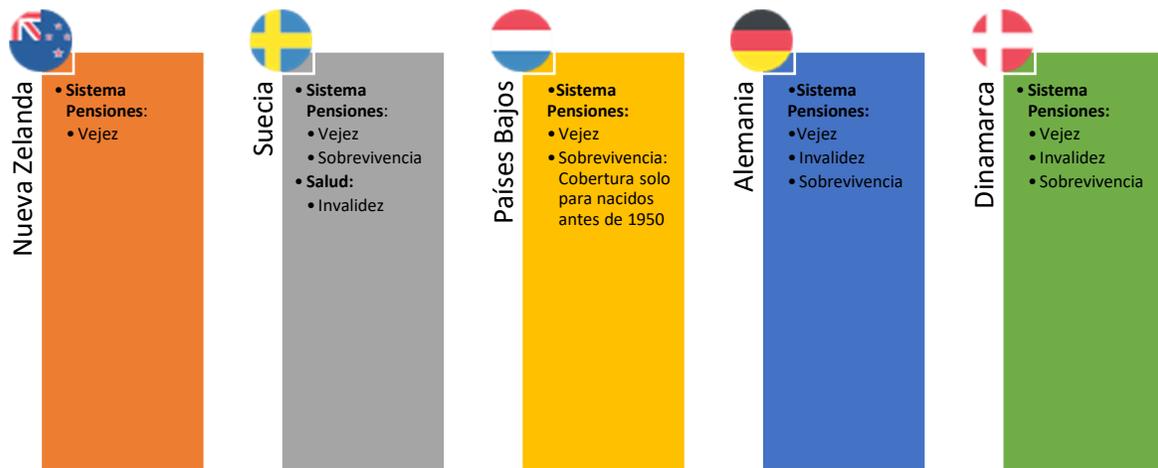
Algo similar ocurre en los Países Bajos, cuyo sistema de pensiones abarca únicamente la contingencia de la vejez.

En el caso de Suecia, tanto las prestaciones contributivas como no contributivas sólo cubren las contingencias de vejez y sobrevivencia, y esta última con varias restricciones. La invalidez, en tanto, es entregada las prestaciones del sistema de salud.

Alemania opera de forma similar a Chile, es decir, su sistema no contributivo protege ante la vejez y la invalidez, mientras el sistema contributivo entrega protección frente a todas las contingencias.

Finalmente, Dinamarca otorga una cobertura total, frente las tres contingencias, tanto en el sistema contributivo como no contributivo. El Diagrama N° 9 presenta la cobertura del sistema de pensiones en cada uno de los sistemas estudiados.

Diagrama N° 9: Cobertura de los Sistemas de Pensiones



Fuente: Elaboración propia.

9.5.2. Prestaciones no contributivas de vejez

Las pensiones básicas de la mayor parte de esos países operan de forma similar, ya que se trata de prestaciones basadas en la residencia. En el caso de Nueva Zelanda, es un beneficio universal, todos los residentes del país tienen derecho a acceder a él y no se ve disminuido por elementos de focalización. Para acceder al mismo, es necesario contar con a lo menos 10 años de residencia, cinco de los cuales deben ser posteriores a los 50 años de edad, y haber cumplido 65 años. La pensión en sí es un beneficio plano que equivale a un tanto por ciento de los ingresos promedio semanales del país. Sin embargo, también depende de estar casado o estar cohabitando, casos en los cuales la pensión que se recibe es menor, reconociendo los ahorros que implica el vivir juntos. En concreto, una persona soltera que vive sola recibe 360 USDPPP; una persona que no vive sola, 332 USDPPP; y una pareja 275 USDPPP, cada uno de ellos. Todos estos valores de forma semanal.

En el caso de los Países Bajos, la prestación también está basado en la residencia, pero en este caso el monto de la prestación depende de la cantidad años de residencia totales que se dan entre los 16 años y siete meses y los 66 años y siete meses, siendo esta última la edad legal de jubilación. Una persona que tenga 50 años de residencia tiene derecho a la pensión completa, la cual es una prestación plana relacionada al salario mínimo. En este caso también depende de si la persona es casado soltera. Los solteros reciben un 70% del salario mínimo, mientras que los casados, son un 50%. Si se tienen menos de 50 años de residencia, la pensión final se reduce un 2% por cada año que falte.

Suecia tiene una pensión no contributiva similar al anterior, requiriendo entre tres y 40 años de residencia, siendo la última la cifra requerida para obtener una pensión completa. La edad de jubilación en este caso de 65 años y el monto del beneficio depende un indicador similar a la unidad tributaria anual chilena, denominado importe base del precio, diferenciándose también según el

estatus matrimonial y el nivel de ingresos. A diferencia de las anteriores, esta pensión está fuertemente focalizada reduciéndose su monto en caso que exista también pensión contributiva.

Alemania presenta el caso más inusual de pensiones no contributivas. Como en los casos anteriores se requiere la residencia, en este caso la residencia habitual sin especificar un número de años. Asimismo, el cumplimiento de la edad de jubilación de 67 años. Sin embargo, el monto del beneficio se ajusta caso a caso, distinguiendo entre componentes fijos, como la composición del grupo familiar, y elementos variables tales como el consumo de alimentos, ropa, mobiliario del hogar, electricidad y otros. El caso de los elementos fijos, la norma sino monto de dinero en relación a los mismos, mientras que para el caso de los elementos variables ser en las autoridades las que caso a caso definan el monto apropiado.

Finalmente, Dinamarca también presenta una pensión no contributiva basada en la residencia. En este caso se requieren 40 años para obtener la pensión completa el cumplimiento de la edad de jubilación de 66 años (que modificación para alcanzar los 68). Sin embargo, una peculiaridad Dinamarca es que la pensión no contributiva tiene dos componentes: en primer lugar una pensión de monto fijo, de 994 USDPPP al mes, que se reduce si los ingresos personales del beneficiario exceden los 52.900 USDPPP al año. En segundo lugar, un complemento que distingue entre solteros y casados, entregando 1134 USDPPP para los primeros y 577 USDPPP para los segundos, y cuyo monto disminuye si los ingresos propios y los del cónyuge (o pareja de hecho) exceden cierto monto.

9.5.3. Prestaciones contributivas de vejez

Nueva Zelanda, como ya vimos, no tienen este tipo de pensiones. Algo similar ocurre en el caso de los Países Bajos, donde no obstante se cotiza, tales pagos no afectan los beneficios recibidos, por lo cual describimos su sistema en el apartado anterior.

Los tres países restantes, Suecia, Alemania y Dinamarca tienen en común que su sistema de pensiones contributivo se basa en la proporcionalidad entre los aportes realizados y los beneficios obtenidos. En este sentido, aunque ninguno de estos casos se trata de un sistema de capitalización, se ha buscado mantener esta relación entre cotizaciones y beneficios como incentivo a los primeros.

Suecia tiene un sistema de pensiones nocional, las cotizaciones realizadas a no tener una cuenta a la cual se le asigna una rentabilidad virtual, mientras que el dinero de esas cotizaciones se gasta en el pago de las pensiones actuales. El acceso a esta pensión en sí es flexible requiriendo simplemente el cumplimiento de una edad de entre 62 y 68 años. El monto de la pensión dependerá de los recursos registrados en la cuenta, la rentabilidad virtual asignada, la esperanza de vida de la generación del pensionado y de las ganancias obtenidas por el fallecimiento de otros miembros de su generación. Éste último elemento es una peculiaridad del sistema sueco: al morir un afiliado los recursos registrados en su cuenta no generan una prestación de sobrevivencia, sino que se reparten entre otros afiliados de su misma edad. Adicionalmente, Suecia también cuenta con un sistema de capitalización, el cual está sujeto a la misma edad de jubilación que el sistema nocional como en Chile, el monto de la pensión depende de los recursos acumulados, la esperanza de vida del sujeto y la rentabilidad obtenida.

Alemania por su parte utiliza sistema de pensiones por puntos, conforme al cual cada afiliado gana puntos de pensión por las cotizaciones realizadas, obteniéndose un punto en caso de tener ingresos

equivalentes al promedio anual del país. El acceso a la pensión, en este caso, requiere del cumplimiento de una edad variable dependiendo de la cantidad años cotizados: normalmente, 67 años de edad cinco años de aportes; con 35 años de aportes pueda adelantarse la pensión a los 63 años, pero con reducción de monto; con 65 años de edad y 35 años de aportes se puede pensionarse además eran inválido, sin reducción de monto; o con 65 años de edad y 45 años de aportes también se puede pensionar sin reducción de monto. El valor de la prestación depende de la cantidad de puntos acumulados y del valor anual de los puntos de pensión, el cual se ajusta todos los años dependiendo de la variación de la fuerza de trabajo el crecimiento de los salarios. En el año 2021 el valor de 1 punto fue de 48,6 USDPPP al mes, con lo cual una persona con 35 años de aportes por un salario promedio (un punto al año) tendría una pensión de 1701 USDPPP. Dado que esto se consideró muy bajo, Alemania incorporó un beneficio de duplicación de puntos para aquellas personas que tuvieran largo periodo de cotizaciones (33 años o más) y bajos ingresos.

Finalmente, Dinamarca tiene un mecanismo de seguro social que entrega prestaciones de monto fijo dependiendo del monto de contribuciones pagadas y el periodo aportes. En caso de completar 40 años con las cotizaciones máximas, se obtiene una pensión de 3566 USDPPP al año (algo menos de 300 USDPPP al mes), lo cual es una pensión pequeña, pero de considerarse que las cotizaciones por las mismas también son muy reducidas.

9.5.4. Prestaciones voluntarias

La totalidad de los países tiene algún tipo de sistema de pensiones voluntario. En el caso de Suecia, Dinamarca y los Países Bajos, estas son pensiones ocupacionales²¹ que son establecidas y dirigidas por las empresas, con lo cual su tamaño, condiciones y características varían según se haya establecido por sus creadores. No es posible entregar información detallada respecto a cada uno de los sistemas ocupacionales de estos países, pero como veremos su impacto en la pensión final puede ser considerable.

Nueva Zelanda y Alemania, tienen sistema de pensiones voluntarias de capitalización que operan de forma similar al APV: los afiliados realizan aportes en sus cuentas individuales, en las cuales también pueden recibirse aportaciones de empleadores y subsidios del Estado. En el caso de Nueva Zelanda, los empleadores están obligados a realizar un aporte mínimo del 3% de la remuneración de sus trabajadores, si estos también aportan. En este país también existe un pareo realizado por el Estado de 50%, es decir, por cada dólar que el trabajador aporta, el Estado entrega un subsidio de 50 centavos hasta un tope definido por la ley. Alemania, por su parte, también tiene un mecanismo de incentivos a las cotizaciones voluntarias basado en subsidios o descuentos tributarios similar al caso chileno.

9.5.5. Financiamiento

Todos los sistemas de pensiones no contributivos son financiados por impuestos, sin embargo, dado que la extensión de cada uno de ellos es muy diferente, también el costo su financiamiento varía

²¹ Las pensiones ocupacionales corresponden a las prestaciones entregadas a nivel de empresa o área de la economía y cuya existencia depende del acuerdo con el empleador, ya sea por convenio colectivo o por negociación individual. Dependiendo del país, tales sistemas pueden ser voluntarios (como Nueva Zelanda) u obligatorios. Si su existencia es voluntaria pero están tan extendidos que es una desventaja para las empresas no contar con ellos, se habla de sistemas cuasi obligatorios, como ocurre en Suecia o Dinamarca.

mucho. En el caso de Nueva Zelanda, el costo total de las pensiones públicas ascendería un 5% del PIB; Suecia muestra un nivel similar, 4,9% del PIB; de forma similar, Países Bajos tiene un gasto público estimado de 5,2% del PIB; Dinamarca, en tanto, presentó un gasto del 8% del PIB; y Alemania muestra el costo más alto, de 10,2% del PIB.

Por otra parte, los sistemas contributivos, son financiados por cotizaciones. Nueva Zelanda, al no tener sistema contributivo, no presenta cotizaciones obligatorias. En el caso de los Países Bajos, existen cotizaciones obligatorias, no obstante su sistema no la utiliza para computar los beneficios. Aquí, el financiamiento es completamente de parte de los trabajadores, equipamiento al 18% de sus remuneraciones. Los empleadores cotizan, al igual que en Chile, sólo respecto a la cobertura de la invalidez.

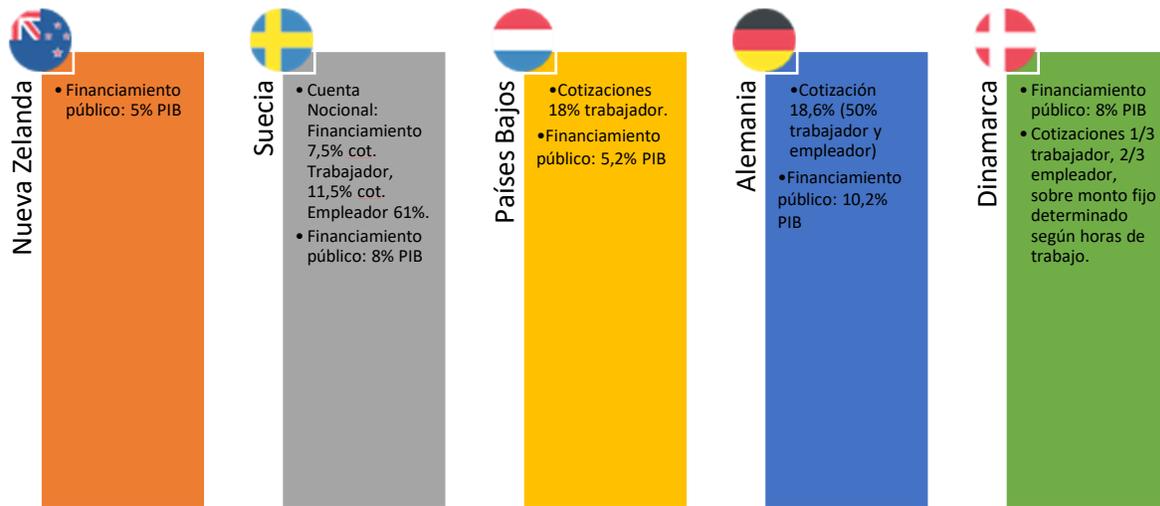
En el caso de Suecia, la cotizaciones bipartita, pagada por trabajadores y empleadores. El monto total de la misma es del 18,5%, el cual un 7% lo paga el trabajador. Del monto total 16% se entrega el sistema nocional y el 2,5% restante al sistema de capitalización.

En Alemania, la cotización depende del nivel de ingresos. Para ingresos superiores a 850 € al mes, las cotizaciones son del 18,6% divididas en partes iguales entre trabajadores y empleadores; por el contrario ingresos de hasta 450 € al mes tienen cotizaciones de sólo el 15%, pagadas completamente por el empleador.

Finalmente, el caso Dinamarca es el más curioso, ya que las cotizaciones no son una proporción del salario sino monto fijo que depende de las horas trabajadas. De 39 a 77 horas al mes, se cotizan 14,3 USDPPP; de 78 a 116 horas al mes, 28,7 USDPPP; y 117 horas o más, 43 USDPPP. Estos montos se dividen en un tercio a pagar por los trabajadores y los 2/3 restantes por los empleadores.

Nueva Zelanda, es el único país con un sistema voluntario que tienen cotizaciones predeterminadas. En su caso, el trabajador puede realizar cotizaciones del 3%, 4%, 6%, 8% o 10% de la remuneración, siendo el primero el nivel por defecto. Independientemente del monto de cotización elegido, si el trabajador las realiza, el empleador está obligado a realizar aportes de un 3% a lo menos. El Diagrama N° 10, presenta las fuentes de financiamiento del sistema de pensiones de los países analizados.

Diagrama N° 10: Financiamiento de los Sistemas de Pensiones

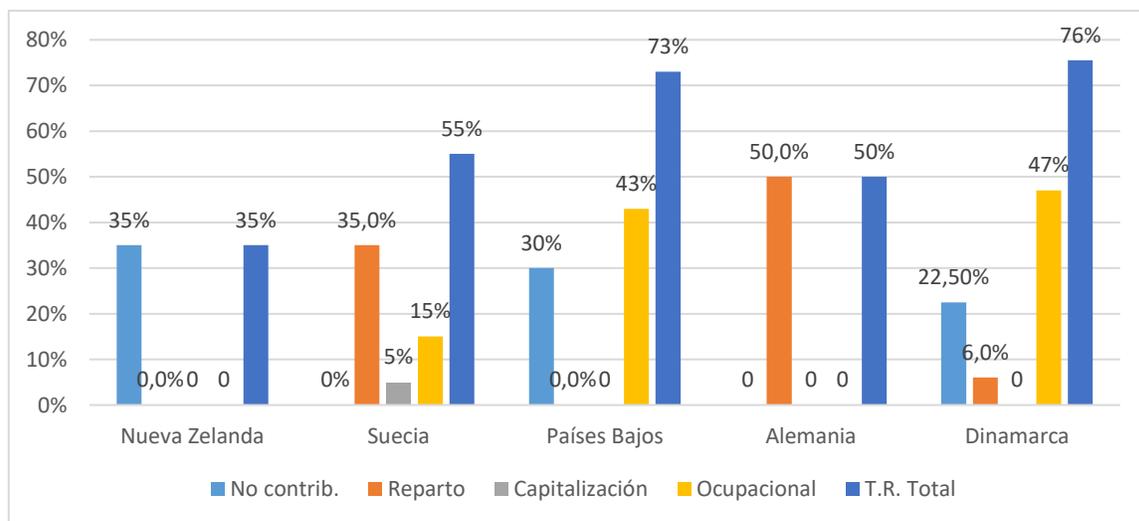


Fuente: Elaboración propia.

9.5.6. Impacto en la pensión final

Las tasas de reemplazo, es decir la relación entre la pensión y el salario, es bastante variable dependiendo del nivel de ingresos de los trabajadores. En este caso en el Gráfico N° 1, presentaremos tasas de reemplazo para afiliados con ingresos equivalentes a medio ingreso promedio, un ingreso promedio y los ingresos promedio. En cada caso también especificaremos la fuente del mismo, lo que permitirá ver impacto que tienen los sistemas no contributivos, pero también los sistemas ocupacionales.

Gráfico N° 1: Tasas de reemplazo sistemas de pensiones



Fuente: OCDE.

Elaboración propia.

9.5.7. Administración

Los mecanismos de administración que pueden observarse en cada uno de los países tienden a estar alineados con el tipo de prestaciones que entregan. Respecto a las pensiones no contributivas, financiadas con recursos públicos, la inmigración suele ser igualmente pública pudiendo ser realizada directamente por la autoridad, como ocurre Nueva Zelanda con el ministerio desarrollo social, o en Dinamarca con el ministerio de trabajo danés; o por una entidad directamente asociada del Estado, como ocurre en Suecia, con la autoridad de pensiones sueca, o en los Países Bajos con el banco de seguro social. Éste tipo de instituciones pueden o no tener participación directa de los usuarios: Suecia por ejemplo carece de ella, mientras en los Países Bajos hay un Consejo consultivo, y en Nueva Zelanda las de participación se realiza en una instancia separada, el Comisionado de jubilación.

En el caso de los sistemas contributivos, las opciones de administración son más variadas, pudiendo utilizar alguna de las entidades del grupo anterior, o crear una empresa pública que administrase sistema contributivo y, si es necesario, realiza funciones de apoyo el pago de las prestaciones no contributivas. Esto se aprecia especialmente en el caso de Alemania, donde el administrador es la Federación alemana del seguro de pensiones, corporación de derecho público con administración propia y autogobierno que opera tanto a nivel federal como estatal. Esta institución tiene una amplia participación de usuarios, tanto de trabajadores como de empleadores, porque si se definido en sus propios estatutos. Otro caso similar ocurre en Dinamarca, donde opera la institución de pensiones suplementarias del mercado del trabajo (ATP), empresa pública con representación usuarios que entrega beneficios más allá de las meras pensiones.

En el caso de las pensiones voluntarias, ocupacionales, y contributivas con régimen de capitalización individual, de administración debe ser dejada a los privados. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Chile, esta administración no exige giro único, por lo cual puede ser realizada por bancos, instituciones de inversión, compañías de seguros y similares, lo cual resulta en una mucho mayor cantidad de administradores.

9.5.8. Opiniones de los usuarios

Además del estudio de los sistemas de pensiones de los cinco países analizados, se investigó también la opinión que las personas de cada uno de ellos tenían de su propio sistema de pensiones. Salvo el caso de Dinamarca, donde se contribuye información relevante, sorprende encontrar que la mayor parte de las encuestas de Nueva Zelanda, Suecia, Alemania y los Países Bajos, las personas tienden a tener una mala opinión de su sistema de pensiones. En términos generales, la principal crítica tiene que ver con el monto de las pensiones recibidas, la sostenibilidad financiera del sistema, y la posibilidad de cambiarlo (ver Cuadro N° 8).

En Nueva Zelanda, donde la pensión es universal, la discusión se da en torno al costo que supone esta universalidad y la posibilidad de incorporar focalización para mantenerlo controlado. Otros elementos también se mencionan, como la posibilidad de incrementar la edad de jubilación a algún punto entre los 67 y los 80 años; o la percepción de la pensión como una contraprestación por los impuestos pagados.

En Suecia, la discusión tiene que ver con el monto de las pensiones, donde la mayor parte de la población las considera de monto bajo y tiene un alto grado de preocupación respecto a la misma. Consistentemente las encuestas muestran una disposición a aumentar el nivel de las cotizaciones para financiar mejores pensiones, en lugar de solamente incrementar la edad de jubilación (que es desde este proceso aumento).

En los Países Bajos la discusión del sistema se refiere a quien debe soportar la carga del pago de las pensiones. Mientras que las generaciones mayores considerando recibir lo suficiente, la generación de jóvenes considera que los primeros sólo se preocupan por sí mismos. La mayor parte de los empleadores y la mitad de los trabajadores apoyan un cambio del sistema, sin embargo, no hay acuerdo respecto a sus características, especialmente respecto al grado de flexibilidad, si las cotizaciones deben ser fija o variables cuál es el grado de transitoriedad que debe considerar la reforma.

Finalmente, en el caso de Alemania, la discusión se centra en la suficiencia de la pensión por puntos. Si bien más de la mitad de las personas consideran que tendrán suficiente dinero al momento de su jubilación, solo un 10% estima que ello será fruto de la pensión antes referida. Por el contrario, la mayor parte de los entrevistados basa su afirmación en las prestaciones que pueda obtener de las pensiones voluntarias de capitalización. Por otra parte, también una fuerte polarización respecto a las opiniones de la población respecto sistema por puntos la mitad de tiene confianza y la otra mitad no, una fuerte división conforme la edad, donde las generaciones más jóvenes tienden a tener menor confianza en el mismo.

Cuadro N° 8: Opiniones de los usuarios

Países	Consideraciones generales	Opiniones de los usuarios
Nueva Zelanda	Discusión paramétrica	Oposición a la focalización: “todos contribuimos durante nuestra vida laboral, todos deberíamos beneficiarnos por igual”
		Discusión por necesidad de aumento de la edad de jubilación a 67, 70 u 80 años
		División en torno a su financiamiento, dados sus costes crecientes
		Percepción de dividendo por los impuestos pagados
Suecia	Monto de la pensión es central, gran efecto político	Cinco de cada 10 suecos están preocupados por su futura pensión.
		Muchos no creen que haya suficiente dinero en futuro
		47% no cree en el sistema de pensiones
		Ocho de cada 10 suecos consideran que el sistema entrega pensiones bajas
		Incrementarían los aportes en lugar de la edad de jubilación
Uno de cada tres votantes está dispuesto a cambiar de partido en el tema de las pensiones		
Países Bajos	Fuerte división generacional: grupos mayores muestran intereses opuestos a los jóvenes	Mitad de los mayores de 65 años siente que las generaciones más jóvenes no les dan mucho como pensionados
		Mitad de los encuestados hasta 50 años señala que las personas mayores piensan principalmente en sí mismos y no en otras generaciones
		Casi tres cuartas partes de los mayores de 65 años sienten que sus ingresos se han deteriorado en los últimos años

		El 64% de los jóvenes piensa que los jubilados de hoy tienen una situación económica en promedio buena
		Amplia mayoría cree que el actual sistema de pensiones debe reformarse
Alemania	Monto de la pensión y división en torno a viabilidad del sistema	Más de la mitad de los encuestados creen que tendrán suficiente dinero para financiar su nivel de vida incluso cuando se jubilen
		Uno de cada diez (9%) jubilados está convencido que la pensión legal es suficiente
		Una salida de la pobreza en la vejez se ve principalmente en la provisión privada de pensiones
		Casi la mitad (48%) de los pensionados ya están llegando a fin de mes con el apoyo financiero de su pareja
		Las opiniones sobre el actual sistema de seguro de pensiones obligatorio están divididas: La mitad de los encuestados tiene mucha confianza, mientras que la otra mitad tiene poca o ninguna confianza
		El 79% de los encuestados tiene dudas que el futuro de las pensiones sea seguro, temiendo que aumenten las contribuciones a las pensiones
		El 74% piensa que debería haber diferencias significativas entre las pensiones en función de cuánto se ha aportado al fondo de pensiones
		El 97% de la población ve las pensiones como el desafío más grande e importante para el Gobierno y quiere una reforma
Dinamarca		n/a

9.6. Medidas de solidaridad

La variedad en la configuración de los sistemas de pensiones de los países analizados hace que la forma en que se expresa la solidaridad en cada uno de ellos sea relativamente diferente, no obstante tener varios puntos en común también. Para efectos de este análisis hemos de dar por supuesto la validez de los mecanismos de implementación de cada país en relación a sus características de eficacia, transparencia y aceptación social.

En Nueva Zelanda, donde la prestación se concentra en la pensión universal, es esta el principal mecanismo de solidaridad, al abarcar a toda la población residente del país y ser financiada con el pago de impuestos. Las principales fortalezas de este mecanismo están en la amplitud de la agrupación de sujetos protegidos, al hecho que toda la población aporta el financiamiento de la misma, que tiene un claro objetivo de protección contra la pobreza y que se trata un derecho exigible. Sin embargo, esta prestación universal tiene dificultades para cumplir con el objetivo de una redistribución no regresiva, lo cual se refleja en la misma opinión de los usuarios respecto a su sistema de pensiones, respecto a la necesidad de modificar la de jubilación o incorporar medidas de focalización para que el costo del sistema no siga incrementándose. Por otra parte, también es posible encontrar mecanismos de solidaridad en el sistema de pensiones voluntarios. En este caso de la solidaridad es menor porque el grupo de personas afectadas también es menor, sólo aquellas personas que deseen hacer ahorro voluntario, no obstante la normativa soluciona parte del problema con un mecanismo de incorporación automática. La forma de la solidaridad aquí es por medio de aportes pareados realizados por el Estado y cotizaciones parcialmente financiadas por los empleadores. En conjunto, el sistema neozelandés se inclina fuertemente por una solidaridad de dar, con pocos elementos de solidaridad negativa, como pueden ser el menor monto de pensión

que recibe las personas casadas. Por otra parte, al ser financiado por impuestos, no refleja mayormente ni una solidaridad intergeneracional, ni una intergeneracional.

Suecia en cambio tiene un sistema bastante más complejo. Al igual que Nueva Zelanda tiene una pensión no contributiva financiada por impuestos, y como tal refleja un elemento de solidaridad nacional. Sin embargo, al ser una prestación focalizada es una expresión tanto de solidaridad positiva como negativa, esto es, el hecho de dar, pero con límites. En su componente contributivo, el sistema nocional sueco opera bajo la descripción de un sistema de solidaridad intergeneracional, sin embargo hay que notar que se trata de un sistema que expresamente busca evitar la redistribución, con lo cual es elemento de solidaridad es relativamente marginal y cuando se produce no se debe al hecho que se utilicen las cotizaciones actuales para el pago de las pensiones actuales, sino a que la pensión opera como una renta vitalicia que en caso de muerte del afiliado distribuye los recursos sobrantes a los otros pensionados de su misma generación, en lugar de generar pensiones de sobrevivencia, compensando las mayores expectativas de vida. Por otra parte, al igual que toda la unión europea, las pensiones suecas operan sobre tablas de mortalidad unisex, lo que se compensa con iguales edad de jubilación. Finalmente, hay que destacar que en Suecia todos los beneficios sociales que reemplazan ingresos generan compensaciones a la cuenta individual, las cuales son financiadas directamente por impuestos.

El sistema de pensiones de los Países Bajos es el único de los analizados del cual puede decirse realmente que opera un mecanismo de solidaridad intergeneracional, por cuanto los trabajadores deben pagar cotizaciones, pero tales cotizaciones no generan derechos futuros a pensión, como ocurre en otros países. Por el contrario, la pensión depende únicamente de la residencia y si bien una parte importante su financiamiento se realiza con impuestos (aproximadamente la mitad) las cotizaciones pagadas por los trabajadores activos son parte importante. Así, es una real manifestación de la idea de que las personas pagan según su capacidad, y reciben según su necesidad, si bien con un componente importante de solidaridad negativa a límites de la prestación al ingreso mínimo. Estas características del sistema neerlandés son fuertemente dependientes del alto grado de participación laboral de su población, así como de la alta formalidad de su mercado del trabajo. Por otra parte, no es de extrañar tampoco existe una discusión en el país respecto a la distribución de los beneficios y cargas del sistema de pensiones.

Alemania por su parte cuenta con la peculiaridad de un sistema no contributivo con prestaciones personalizadas. Esto es un buen elemento de solidaridad al destacar la protección a las necesidades concretas de las personas siendo financiadas por impuestos. El sistema contributivo, al igual como pasó en Suecia, limita la posibilidad de redistribución lo que reduce el impacto de la solidaridad intergeneracional. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los Países Bajos, el sistema por puntos permite una mejor distribución de los beneficios y cargas entre generaciones, lo cual no ha evitado la sensación de insuficiencia de las pensiones producto del envejecimiento de la población. Una solución a ello fue la incorporación de las pensiones voluntarios de capitalización, las cuales han sido apoyadas por subsidios financiados por el Estado. De forma similar, recientemente se incorporaron subsidios a las personas de ingresos bajos, siempre y cuando contarán con un alto nivel de formalidad (33 años de aportes). Como en los casos anteriores, en Alemania también todas las prestaciones sociales (enfermedad, cesantía, maternidad y similares) generan puntos a la cuenta individual.

Finalmente, en Dinamarca el grueso de la solidaridad se concentra también en el sistema no contributivo, con el pago de pensiones de financiamiento público. Sin embargo, hay un interesante elemento de compensación en el sistema contributivo, por el cual al acceder a ciertos beneficios sociales que sustituyen la remuneración se duplica las cotizaciones, siendo pagadas por el Estado como forma de compensar la pérdida de beneficios en los sistemas ocupacionales.

9.7. Síntesis por país

9.7.1. Nueva Zelanda



El sistema de pensiones de Nueva Zelanda, creado en 1977, se centra en un beneficio no contributivo universal (Superannuation) financiado con impuestos generales, dependiente únicamente de la residencia. Este es complementado por regímenes contributivos ocupacionales, y un sistema voluntario de contribución definida con inscripción automática (el Kiwisaver) que entrega prestaciones a suma alzada. Las contingencias de la invalidez y la sobrevivencia, así como situaciones especiales en la vejez, son atendidas con mecanismos asistenciales.

- **Descripción de los mecanismos de solidaridad en el Sistema de Pensiones**

El mecanismo de solidaridad puede atribuirse tanto al sistema de pensiones universales (único componente obligatorio), como al sistema de ahorro voluntario. El primero corresponde a una pensión no contributiva basada en residencia cuyo monto depende del estatus de cohabitación, la cual es actualizada conforme a la variación de precios con topes referentes a la variación de salarios.

El segundo (Kiwisaver) es un sistema voluntario, por cuentas de capitalización individual, que abarca a todos los trabajadores que residente. El sistema funciona sobre un mecanismo de afiliación automática con posibilidad de desafiliación (entre la 2 y 8 semana de inicio del trabajo) o de suspensión de aportes. Las cuentas individuales de protección a la vejez, permiten acceder anticipadamente a fondos para la compra de la primera vivienda; en caso de abandono del país, dificultades financieras o problemas de salud. Las cuentas de Kiwisaver reciben aportaciones de trabajadores, empleadores y del Estado, siendo estos últimos elementos el factor solidario del mecanismo.

- **Requisitos de acceso**

En el caso del New Zealand Superannuation, implica la categoría legal y presencia en el territorio, necesitando contar con 10 años de residencia, cinco de los cuales deben ser posteriores a los 50 años de edad. El segundo requisito de acceso corresponde a la edad, establecida en 65 años para hombres y mujeres. Se pierde el derecho a la prestación si se sale del territorio, salvo excepciones calificadas, ausencia temporal (inferiores a 30 semanas), tratamiento médico fuera del país (hasta 2 años); trabajos humanitarios no remunerados; y en caso de acuerdos de reciprocidad con otros países.

Para el caso del Kiwisaver, el acceso a los recursos solo requiere llegar a la edad de elegibilidad de 65 años.

- **Monto del Beneficio**

Depende de dos factores: estatus de pareja (casado, unión civil, o relación de pareja de hecho²²); y en su estatus de cohabitación, lo que implica saber si comparte o no vivienda con otras personas. Considerando ambos factores, se construye el monto de la prestación como una relación respecto a los ingresos promedio semanales después de impuestos en el mercado del trabajo (netos).

- Una pareja en la cual ambos califican para pensión y que cohabiten, tiene derecho a que la prestación sea no menos del 66% ni más del 72,5%²³ del ingreso promedio, (después de impuestos). Actualmente, 275 USDPPP por semana, a cada uno de ellos.
- Una persona soltera, que viva sola, tendrá derecho a un 65% del monto que tenía derecho la pareja; 360 USDPPP por semana.
- Una persona que se encuentre cohabitando con otra, tiene derecho a un monto equivalente al 60% del monto de la pareja. 332 USDPPP por semana

La pensión básica no impide la realización de actividades laborales, ni está sujeta a ningún tipo de focalización. Dado que es un beneficio de tipo universal, no es afectado por la situación laboral de la persona durante su periodo activo, siendo irrelevante el desarrollo de labores remuneradas o no, formales e informales.

Al igual que ocurre en Chile, los beneficiarios de esta pensión, cumpliendo ciertos requisitos, pueden acceder a bonificaciones de invierno, o subsidios para el pago de gastos de vivienda.

El impacto en la tasa de reemplazo, correspondería a un 70% para personas con la mitad del ingreso promedio del país; 35% para aquellos con el ingreso promedio; y 20% para quienes tengan dos veces el ingreso promedio.

El Kiwisaver, en tanto, entrega sus prestaciones a suma alzada, no necesariamente contribuye a la pensión final, sin perjuicio de la posibilidad que la persona utilice los mismos para adquirir una renta vitalicia, renta garantizada u otro producto financiero que aporte ingresos.

- **Fuentes de financiamiento**

El New Zealand Superannuation es completamente financiada a través de impuestos. En 2021 el costo del sistema de fue de un 5% del PIB, equivalente a 11.000 millones USDPPP. Por su parte, el Kiwisaver se financia con cotizaciones de parte del trabajador, en montos predeterminados del 3%, 4%, 6%, 8% o 10% de la remuneración, siendo 3% el nivel por defecto; que son complementadas por aportes obligatorios del empleador del 3%, salvo que éste ya estuviera realizando aportes a un plan ocupacional que no sea parte del Kiwisaver. En caso que el trabajador decida suspender sus cotizaciones, se suspenden igualmente las del empleador.

²² La determinación del estatus de pareja es una decisión administrativa del Ministerio de Desarrollo Social (MSD), el cual puede definir que una persona se encuentra en una relación de hecho, así como su fecha de inicio; o declarar por causa justificada que una persona casada se entenderá como soltera para el acceso a los beneficios.

²³ Esta banda de montos se explica por la forma de actualización de los montos. En rigor, la pensión se ajusta por precios, pero en tiempos en los que hay un crecimiento fuerte en las remuneraciones o por el contrario, aquellos en los cuales se dispara la inflación, entrarán en juego los techos y pisos de la prestación en relación a las remuneraciones.

El Estado realiza aportes pareados a las cotizaciones de los trabajadores, con un tope de 350 USDPPP. Este beneficio se realiza en una proporción de 50 centavos por dólar, con lo cual la contribución máxima para recibir aportes estatales es de 700 USDPPP, al año.

- **Institución administradora del beneficio**

El Superannuation es administrado por el Ministerio de Desarrollo Social; el kiwisaver es administrado por entidades privadas que no cuentan con objeto exclusivo.

9.7.2. Suecia

- **Descripción breve del Sistema de Pensiones**



El sistema combina tres beneficios diferentes, cada uno con su propio régimen financiero. Por una parte, la pensión garantizada, correspondiente al beneficio no contributivo (creada en 1994), la segunda a una pensión basada en ingresos, organizada como prestación nocional que se ajusta según la evolución de los salarios. Finalmente, una pensión basada en primas, que opera como un sistema de capitalización individual (1999). Adicionalmente, existen pensiones de tipo ocupacional de carácter cuasi obligatorio, el cual cubre cerca del 90% de la fuerza de trabajo.

Cabe hacer mención que las prestaciones de invalidez no pertenecen al sistema de pensiones, sino que son otorgadas por el sistema de salud en la forma de subsidios temporales renovables.

- **Descripción de los mecanismos de solidaridad en el Sistema de Pensiones**

Corresponde, por una parte, a la pensión garantizada no contributiva (1994), financiada por impuestos generales, basada en residencia, cuyo monto depende del estatus de cohabitación y el nivel de ingresos de las personas.

En el caso de las pensiones de ingreso y de prima, es posible considerar como tales los diferentes aportes que reciben, que no dependen de cotizaciones, sino que corresponden a situaciones de invalidez, enfermedad, desempleo, cuidado de menores, educación o servicio militar. Cuando estos beneficios son recibidos por los afiliados, se asignan las cotizaciones respectivas a las cuentas nocionales y de capitalización.

En el caso del sistema de capitalización, las cotizaciones realizadas son imputadas a sus respectivas cuentas, dependiendo del administrador escogido.

- **Requisitos de acceso**

La pensión garantizada, está sujeta al cumplimiento de requisitos de residencia y edad, (a lo menos tres años de residencia entre los 16 y la edad legal de jubilación, para pensión garantizada parcial y 40 para pensión garantizada total. En lo que respecta la edad, se requiere del cumplimiento de la “edad estándar de pensión”, en la actualidad es de 65 años, debiendo experimentar un alza a 66 en 2023.

Las pensiones por ingreso y por prima tienen como requisito cumplir 62 años a partir del cual puede comenzar a solicitarse ambos beneficios. Si bien no existe una edad tope, una vez que el trabajador cumple 68 años, la protección frente al despido cesa.

En el sistema contributivo, las pensiones de sobrevivencia solo existen en las pensiones por prima, en caso que el afiliado haya optado por un producto que las considera.

- **Monto del Beneficio**

Depende del estatus marital; sujeta a reducción al superarse ciertos montos; y el cumplimiento de los requisitos de residencia, con una reducción proporcional en casos menores.

El cálculo concreto de la pensión garantizada requiere del uso de una unidad denominada Importe Base del Precio (IBP), mecanismo de indexación anual a los precios. Para el año 2022, este monto fue de 5.500 USDPPP²⁴ anuales, cercano a un 8% de los salarios anuales promedios²⁵.

Un segundo factor es el monto que alcanza la base de cálculo de pensiones, medidas en IBP, conforme a la siguiente tabla²⁶:

- Personas solteras con base de cálculo de pensiones que no exceda 1,26 IBP, tienen una pensión garantizada de 2,43 IBP²⁷, menos la pensión de ingreso.
- Personas solteras con base de cálculo de pensiones no que exceda 1,26 IBP, tienen una pensión garantizada de 1,17 IBP, menos el 48% de la pensión de ingreso que exceda 1,26 IBP.
- Personas casadas con base de cálculo de pensiones que no exceda 1,14 IBP, tienen una pensión garantizada de 2,2 IBP, menos la pensión de ingreso.
- Personas casadas con base de cálculo de pensiones que exceda 1,14 IBP, tienen una pensión garantizada de 1,06 IBP, menos el 48% de la pensión de ingreso que exceda 1,14 IBP.

Las pensiones de ingreso, el monto depende de la edad de jubilación, saldo en la cuenta nocional, expectativa de vida de la cohorte, evolución de la rentabilidad nocional y ganancias obtenidas, fallecimiento de los miembros de la cohorte. El saldo contendrá tanto los aportes realizados por el trabajador y el empleador, como las cotizaciones realizadas por la obtención de otras prestaciones sociales.

Finalmente, para el caso de las pensiones por prima, el monto dependerá de la edad de jubilación, saldo de la cuenta individual, expectativa de vida y evolución de la rentabilidad.

²⁴ <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/prices-and-consumption/consumer-price-index/consumer-price-index-cpi/pong/tables-and-graphs/price-basic-amount/price-base-amount/>

²⁵ Conforme a datos de 2021, el salario promedio de un trabajador a tiempo completo en el sector privado era de 48.800 coronas al mes o 585.600 coronas al año (5.600 USDPPP y 67.200 USDPPP, respectivamente). <https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/wages-salaries-and-labour-costs/wage-and-salary-structures-in-the-private-sector-slp/pong/tables-and-graphs/average-monthly-salary-1973-/>

²⁶ Capítulo 67, párrafo 21 y siguientes.

²⁷ Con ello, el monto más alto de pensión garantizada es de 117.369 coronas suecas al año, o 9.781 al mes, correspondiendo a un 20% del salario promedio del país. La pensión mensual equivale a 1.100 USDPPP aproximadamente. Suecia no cuenta con un salario mínimo oficial, pero existen estimaciones que lo ponen en torno a 17.000 coronas al mes (1950 USDPPP), con lo cual la máxima pensión garantizada estaría cercana al 60% del mismo.

El impacto en la tasa de reemplazo depende del nivel de ingresos del beneficiario. De acuerdo a la OCDE, beneficiarios con ingreso promedio obtienen tasas de reemplazo del 55%, compuesto por un: 35% pensión pública nocional, 5% componente privado (pensión por prima), y 15% la pensión ocupacional.

- **Fuentes de financiamiento**

Cotizaciones bipartitas e impuestos; la pensión garantizada se financia por impuestos, pensión de ingresos y pensión de prima dependen de las cotizaciones y su rentabilidad (nocional y real, respectivamente). Las cotizaciones alcanzan el 18,5%, de las cuales 7% es de cargo del trabajador. Del total de cotizaciones pagadas un 2,5% se destina al sistema de pensiones por prima.

Las cuentas nocionales tienen una rentabilidad virtual, dependiente de la evolución de los salarios, salvo en los casos donde la estabilidad económica del sistema gatille el mecanismo de estabilización. Este último corresponde a un indicador que expresa la relación entre las obligaciones del sistema y sus ingresos, para lo cual correlaciona el nivel de pensiones pagadas en promedio, el tiempo por el cual serán pagadas y los retornos de los activos que pudiesen estar en reserva. En caso que el indicador se torne negativo, el factor de balance reemplaza la rentabilidad nocional, generando una devaluación de estas cuentas en un monto suficiente para que el índice de solvencia vuelva a ser positivo. Esta situación se dio en los años 2010, 2014 y 2015

En el caso de las cotizaciones originadas por beneficios sociales, la totalidad de la cotización es de cargo del Estado, la OCDE estima un gasto total público en el sistema de pensiones del 4,9% del PIB., donde la pensión garantizada tuvo un costo de 1.600 millones de dólares PPP en 2021.

- **Institución administradora del beneficio**

Autoridad de Pensiones Sueca, entidad encargada de administrar y pagar tanto pensiones como subsidios de los que es responsable, también responsable de entregar información a ahorradores y pensionistas sobre pensiones, factores y opciones de vida que afectan a la cuantía de estas.

9.7.3. Países Bajos

- **Descripción breve del Sistema de Pensiones**



Mecanismo de protección basado en la residencia y conjunto de sistemas de pensiones ocupacionales. La pensión nacional es compleja de clasificar en relación a su carácter contributivo o no contributivo, por cuanto si bien el cálculo de esta no depende haber pagado cotizaciones, todos quienes trabajan deben realizarlas. Los aportes operan como un impuesto con destino al sistema de Seguridad Social. El sistema de pensiones debe ser clasificado como un mecanismo no contributivo; no obstante, se distingue entre aportaciones de la Ley de Financiamiento del Seguro Social y los impuestos sobre los salarios.

El sistema se restringe a las prestaciones de vejez y sobrevivencia, entregadas por el Banco del Seguro Social. Las prestaciones de invalidez, siendo pensiones, son entregadas por un sistema diferente, administrado por el Instituto para Beneficios a Empleados. Las cotizaciones son recaudadas por el Departamento Nacional de Ingresos y la Administración fiscal y aduanera.

Existe un sistema de pensiones ocupacional cuasi obligatorio, el 89% de los trabajadores está cubierto por este tipo de programas, que puede ser tanto de beneficio definido como de contribución definida.

- **Descripción del mecanismo de solidaridad en el Sistema de Pensiones**

Se encuentra integrado al sistema de pensiones, dado que su funcionamiento redistribuye automáticamente desde quienes cotizan hacia aquellos que sufren las contingencias sociales, ya que las prestaciones están determinadas en base a residencia, sobre un beneficio plano. En consecuencia, aquellos que trabajan subsidian a quienes no lo hacen, toda vez que los primeros deben pagar cotizaciones y los segundos no, pero ambos tienen derecho a la misma prestación. Los ingresos altos, a su vez, subsidian a los ingresos bajos, producto que la pensión completa no supera el salario mínimo. Finalmente, las circunstancias de cuidado, maternidad o similares, al no alterar la residencia, no impactan en el cálculo de la pensión final.

Este sistema refleja la desconexión entre cotizaciones y prestaciones, lo que permite que situaciones que sacan a las personas del mercado laboral, temporal o permanentemente, no tengan incidencia en el cálculo de las pensiones neerlandesas.

- **Requisitos**

La pensión de vejez es un beneficio basado en la residencia, cuya condición de “asegurado” se obtiene al cumplir la edad mínima de ingreso al sistema. Las edades de ingreso al sistema como la de jubilación están determinadas por ley, siendo 16 años y 7 meses; y de 66 años y 7 meses, respectivamente, transitando a un proceso de indexación a partir del año 2026²⁸. El acceso a prestaciones de vejez requiere contar con un periodo de aseguramiento de a lo menos un año y el cumplimiento de la edad de jubilación.

- **Monto del Beneficio**

La Ley General de Vejez considera prestaciones para casados y solteros. Por soltero, se entiende tanto a la persona que no está casada, como a aquella que estando casada y no vive con su cónyuge. Por su parte, casado abarca tanto a quienes se encuentran efectivamente casados como a quienes están registrados como pareja o quienes conviven, siendo adultos, con lo cual es la convivencia el principal factor de determinación. En tal sentido, adultos que sin estar casados vivan en un hogar conjunto, se consideran como casados, salvo que sean consanguíneos de primer grado²⁹. Factores como la existencia de hijos comunes, o la contribución financiera al mantenimiento del hogar pueden ser utilizados a efectos de determinar el estatus matrimonial.

²⁸ La fórmula de indexación se encuentra en el artículo 7^a, del Capítulo 3, de la Ley General de Vejez. En resumen, es la diferencia entre la expectativa de vida a partir de los 65 años de un periodo dado, menos 20,64 (la expectativa existente al momento de establecer la indexación) y la edad de jubilación del mismo periodo menos 67 (edad de jubilación de 2026). Si el resultado es 0.25 o más, la edad de jubilación aumenta en 3 meses a partir del quinto año del cálculo.

²⁹ Existen excepciones para casos especiales, como el hijo acogido, a efectos de las prestaciones de la Ley de atención de la juventud.

Las prestaciones corresponden a un porcentaje del salario mínimo neto³⁰; personas solteras obtienen 70% y los casados un 50% del salario mínimo neto.

El impacto en la tasa de reemplazo depende en buena parte del nivel de ingresos del beneficiario. Conforme a la OCDE, beneficiarios con ingresos promedio, la tasa de reemplazo es de un 73%, compuesta por: 30% de la pensión pública, el resto de la pensión ocupacional.

- **Fuentes de financiamiento**

El sistema se financia con cotizaciones e impuestos. Las prestaciones de vejez y sobrevivencia requieren cotizaciones de trabajadores, equivalentes a un 18% de las remuneraciones anuales. Los empleadores cotizan para el pago de las prestaciones de invalidez, ubicadas fuera del sistema de pensiones, por un 6,27%.

La OCDE estima un gasto público del sistema en 5,2% del PIB; el costo total de las prestaciones fue de 56 mil millones USDPPP en 2021, mientras que la recaudación de cotizaciones solo alcanzó a 30,6 mil millones USDPPP, financiando el Estado la diferencia³¹.

- **Institución administradora del beneficio**

El Banco de Seguro Social (SVB) es el proveedor de Seguridad Social responsable de administrar la pensión básica (AOW), junto con otras prestaciones como el subsidio familiar y el presupuesto de asistencia personal (PGB). El SVB es un organismo administrativo independiente vinculado al Ministerio de Asuntos Sociales.

9.7.4. Alemania

- **Descripción breve del Sistema de Pensiones**



Centrado en un seguro social por puntos (variación del nocional) de tipo contributivo (1989), complementado por una prestación de asistencia social (2003) diseñadas de forma personalizada para sus beneficiarios, cubriendo tanto vejez como invalidez. Adicionalmente, existen pensiones voluntarias de capitalización individual con aportes subsidiados por el Estado para incrementar el monto de la pensión final.

Existen tasas de cotización diferenciadas según nivel de ingresos de los afiliados; asignación de puntos en situaciones de cuidado o durante la vigencia de otras prestaciones sociales.

El mecanismo de solidaridad, puede apreciarse en la asignación de puntos para el sistema contributivo por periodos sin actividades laborales (o de forma adicional a estas), así como en el funcionamiento entrelazado del sistema no contributivo, donde se requiere del ejercicio de otros derechos con similares efectos, como la invocación de las pensiones alimenticias que puedan existir.

Finalmente, también es posible considerar como tal los subsidios que reciben las pensiones voluntarias de capitalización.

³⁰ En 2022, el salario mínimo para empleo a tiempo completo fue de 1725 Euros al mes, que después de impuestos se reducen a 1490 euros. Con ello, la pensión completa corresponde a unos 1.043 euros para solteros y 745 euros para casados (1350 y 960 USDPPP, respectivamente).

³¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2022/overheidsfinancien-tweede-kwartaal-2022/3-verschil-tussen-aow-inkomsten-en-uitgaven-stijgt-naar-19-miljard-in-2021>

- **Descripción del mecanismo de solidaridad en el Sistema de Pensiones**

El sistema asistencial, no se centra exclusivamente en la vejez, sino que entrega prestaciones enfocadas en establecer un nivel de vida mínimo adecuado, combinando pagos estandarizados conforme a la composición de la familia, como pagos personalizados, de acuerdo a las necesidades y condiciones en que se desarrolla el beneficiario.

Por su parte, el sistema contributivo por puntos abarca las prestaciones clásicas de un sistema de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia) protegiéndolas conforme a la relación entre los ingresos del afiliado y el nivel promedio de ingresos del país. Así, las cotizaciones sobre una base equivalente al ingreso promedio anual dan un punto de pensión, ajustándose la cantidad de puntos o fracciones de estos en casos de bases mayores o menores.

Los beneficios de otros programas sociales también pueden dar derecho a la obtención de puntos de pensión. Entre estos se cuentan las prestaciones por cesantía, que durante su primera fase de beneficios (entre 6 y 24 meses, dependiendo de las condiciones del afiliado) derecho a puntos de pensión conforme el 80% de los ingresos previos; cuidado de menores hasta los tres años, derecho a 1 punto de pensión por año, que puede ser dividido entre los padres; y el cuidado hasta los 10 años, derecho a 0,33 puntos de pensión por año. Existe un beneficio especial para quienes realizan cuidados domiciliados no remunerados, siempre que estos sean por al menos 10 horas a la semana distribuidos en a lo menos dos días y no se realicen labores remuneradas por más de 30 horas semanales.

En 2021 se incorporó un suplemento de pensión para quienes cuenten con a lo menos 33 años de aportes., generando una duplicación de los puntos obtenidos, con ciertos límites: un máximo de 0,8 puntos adicionales por año por un máximo de 35 años. Para obtener este beneficio se requiere haber realizado cotizaciones por un salario superior al 30% del salario promedio. Adicionalmente, el suplemento tiene una focalización basada en los ingresos, recibiendo la prestación completa con hasta 1.670 USDPPP mensuales para solteros o 2.635 USDPPP para casado o convivientes. Entre estos montos y 2.162/3.108 USDPPP³² mensuales, el beneficio se reduce en un 60%; sobre tales cifras no se paga suplemento.

- **Requisitos**

La prestación de asistencia social en el caso de la vejez requiere que el beneficiario sea residente habitual de Alemania y cumpla con la edad básica de jubilación de 67 años. En el caso de las pensiones contributivas, se requerirá del cumplimiento de una edad y un periodo de cotizaciones que depende del tipo de pensión a la cual se acceda:

- Pensión de vejez regular: 67 años y 5 de aportes
- Pensión de vejez para asegurados de largo plazo: 67 años, 35 de aportes. Puede anticiparse a los 63 con una reducción en el monto.
- Pensión de vejez para personas con discapacidad grave: 65 años, 35 de aportes, calificar como gran inválido.
- Pensión de vejez para asegurados de particular largo plazo: 65 años, 45 de aportes.

³² Solteros y casados, respectivamente.

- **Monto del Beneficio**

En el sistema asistencial, el monto de la prestación será la diferencia entre los ingresos netos del beneficiario y las necesidades básicas estimadas por la regulación. Estas comprenden gastos de consumo de alimentos, ropa y mobiliario del hogar, electricidad para el alumbrado y los electrodomésticos, gastos sanitarios y otros.

Existen seis niveles de necesidades básicas, las cuales son determinadas tanto en base a la evolución de precios como a la de los salarios. Hay tres niveles para adultos y tres para menores:

- a) Adultos que viven solos (600 USDPPP).
- b) Adultos que cohabitan con sus parejas; discapacitados en viviendas especiales (546 USDPPP).
- c) Adultos menores de 25 años que viven con sus padres; adultos en una institución hospitalaria (486 USDPPP).
- d) Menores entre 14 y 17 años (508 USDPPP).
- e) Menores entre 6 y 13 años (420 USDPPP).
- f) Menores hasta 5 años (385 USDPPP).

La situación de necesidades básicas se constituye sumando los diferentes niveles presentes en el hogar que invoca la necesidad.

También se incluyen pagos adicionales por alquiler y calefacción, pero a diferencia de los anteriores, estos no se aplican a sumaalzada, sino que se analizan caso a caso dependiendo de las características locales.

En el sistema contributivo, la prestación dependerá de los puntos acumulados por el afiliado o su causante. En todos los casos, los puntos acumulados durante la vida laboral son multiplicados por el valor anual del punto de pensión y el factor de la pensión respectiva.

El valor del punto de pensión, a su vez, es determinado conforme a la variación de los ingresos, nivel de cotizaciones del sistema contributivo y voluntario; y un factor de sustentabilidad que está sujeto al nivel de dependencia del país (relación entre trabajadores y pensionados). Ello implica que una variación en las condiciones del sistema afecta tanto a los actuales cotizantes (con mayores aportes) como a los actuales pensionados (con menores pensiones, vía el valor de cada punto). Este valor aplica tanto a los pensionados nuevos como a los antiguos y cambia el 1 de julio de cada año, el cual para el año 2021, fue de 48,6 USDPPP al mes.

De acuerdo a la OCDE, el impacto del sistema por puntos en la tasa de reemplazo es de un 50% para quienes obtuvieron rentas equivalentes a medio salario promedio o al salario promedio.

- **Fuentes de financiamiento**

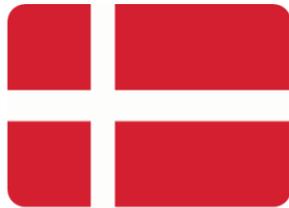
Se financia con cotizaciones e impuestos, las cotizaciones dependen del nivel de ingresos de las personas, para ingresos regulares superiores a 850 euros al mes, 18,6% de la remuneración, dividida a partes iguales entre trabajador y empleador; ingresos hasta 450 euros cotizaciones por el 15% de la remuneración, totalmente de cargo del empleador. La OCDE estima el gasto total público en el 10,2% del PIB.

- **Institución administradora del beneficio**

La administración corresponde a la Federación Alemana del Seguro de Pensiones que es el mayor proveedor de seguros de pensiones alemán, siendo una corporación de derecho público con administración propia y autogobierno.

9.7.5. Dinamarca

- **Descripción breve del Sistema de Pensiones**



Es una combinación de tres modelos diferentes; por una parte, la pensión pública (folkepension, 2017) universal, basada en residencia y focalizada, la cual concede un beneficio básico y un complemento. Por otra, un seguro social con pago de cotizaciones a suma alzada (de monto fijo), llamado pensión complementaria del mercado laboral (**arbejdsmarkedets tillægspension, ATP, 2014**). Finalmente, pensiones ocupacionales de empresa negociados por acuerdos colectivos, que cubre al 90% de la fuerza de trabajo.

- **Descripción del mecanismo de solidaridad en el Sistema de Pensiones**

Como en los casos anteriores, las prestaciones no contributivas y focalizadas cumplen un rol relevante en cuanto a mecanismos de solidaridad. Sin embargo, también en el sistema contributivo existe un instrumento de interés en la operación de las cotizaciones del sistema contributivo ATP y su relación con los sistemas ocupacionales, toda vez que en los casos que el trabajador se vea imposibilitado de realizar cotizaciones en estos últimos (enfermedad o cesantía), las cotizaciones al ATP se duplican, siendo cubiertas en su mayor parte por medio de prestaciones financiadas con impuestos.

- **Requisitos**

Pensión de vejez, requiere contar con residencia durante, al menos 40 años para tener la pensión completa, de no tenerlo se accede a una prestación proporcional; solo se considera en el cálculo el periodo entre los 15 años y la edad de jubilación legal. El acceso a las prestaciones de vejez requiere del cumplimiento de una edad de jubilación de 66 años para los nacidos en 1954, mientras que para los nacidos en 1962 será de 68 años.

Al igual que otros países, Dinamarca se encuentra en un proceso de indexación de la edad de jubilación, con el objetivo que el periodo de jubilación sea equivalente a 14,5 años.

El sistema de pensión complementaria, ATP, tiene los mismos requisitos de edad que el sistema de pensión pública.

- **Monto del Beneficio**

El monto de la pensión básica es una suma fija de 994 USDPPP por mes, en caso que los ingresos personales del beneficiario superen 52.900 USDPPP al año, la cifra se reduce en un 30% del exceso de tal monto. En el caso del complemento, corresponde a la suma de 1.134 USDPPP para los solteros y 577 USDPPP para los casados y convivientes, siendo reducido por los ingresos propios y los que tenga el cónyuge o pareja de hecho cuando se superan las 13.600 USDPPP o 27.268 USDPPP, dependiendo de si es casado o soltero. Si el cónyuge no tiene acceso a la jubilación, solo se considera el 46% de sus ingresos. El monto de la reducción es de un 30,9% del exceso, para un soltero, del 30%

para un casado cuyo cónyuge no tiene derecho a pensión, o del 16% para un casado cuyo cónyuge tenga acceso a pensión. Finalmente, el monto final de la prestación es reducido en un 2,5% por cada año de residencia bajo los 40.

El monto de las pensiones complementarias (ATP) depende de las contribuciones realizadas y el tiempo de cotizaciones, utilizándose el 80% del monto acumulado para la obtención de la prestación vitalicia y el 20% restante pasa a las reservas del sistema, que operan como seguro de longevidad. Al tratarse de un mecanismo con contribuciones fijas es posible saber el monto máximo de prestación para una carrera completa, que en 2018 fue de 3.566 USDPPP al año.

El impacto en la tasa de reemplazo depende del nivel de ingresos del beneficiario; donde la OCDE estima que beneficiarios con ingresos promedio, la tasa de reemplazo es de un 75,5%, compuesto por un: 12,5% pensión básica, 10% complemento, 6% del ATP y 47% del sistema ocupacional.

- **Fuentes de financiamiento**

Cotizaciones e impuestos, donde la pensión pública universal es financiada con impuestos, mientras que las pensiones complementarias (ATP), dependen de la cantidad de horas trabajadas al mes, distribuidas entre trabajador (1/3) y empleador (2/3). Según las horas trabajadas se tiene: menos de 39 horas exentos de pago; entre 39 y 117 horas, deben cotizar 14,3 USDPPP al mes; entre 78 a 116 horas, 28,7 USDPPP; y 117 o más horas, 43 USDPPP.

En el caso que el afiliado se encuentre en uso de beneficios maternales o parentales³³, el monto de cotizaciones se duplica, correspondiendo al Estado el pago de la cotización patronal. Lo anterior busca suplir la falta de aportes a mecanismos ocupacionales. Una situación análoga ocurre en caso de desempleo, donde se duplican las cotizaciones y la parte patronal la soporta el seguro respectivo; una vez agotado el mismo, las cotizaciones vuelven a su nivel regular, siendo pagada la parte patronal por el Estado.

Finalmente, el componente ocupacional tiene un financiamiento variable, dependiendo de lo establecido en su creación, con cotizaciones que fluctúan entre el 10% y el 18%. Según estimaciones de la OCDE el gasto total público en el sistema de pensiones es del 8% del PIB; conforme a las estadísticas danesas³⁴ el gasto en pensiones fue de 43.399 millones de USDPPP el año 2021, del cual el 51% correspondió al gasto en pensiones públicas, equivalente al 19% del gasto social.

- **Institución administradora del beneficio**

La responsabilidad por las prestaciones no contributivas corresponde al Ministerio del Trabajo danés, siendo la materialización de los pagos realizada a través de la plataforma de servicios Pagos Dinamarca (Udbetaling Danmark), la cual forma parte de la Institución de Pensión Suplementaria del mercado del trabajo (ATP), que corresponde al administrador del sistema contributivo. Esta es una institución independiente establecida por el Parlamento danés por ley en 1964. Hoy en día, el Grupo ATP es la compañía de administración y pensiones más grande de Dinamarca.

³³ Hasta 52 semanas. Las 4 anteriores y 14 posteriores al nacimiento son exclusivas de la madre. El resto puede ser dividido o compartidas.

³⁴ <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=41819>

10. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La literatura describe cinco principios que constituyen el corazón de la Seguridad Social; a saber: solidaridad, universalidad, suficiencia, unidad y sustentabilidad. Dado esto, cualquier medida o política pública que se implemente debiese considerar el adecuado balance entre cada uno de los principios ya mencionados.

Conforme a lo anterior, proponer medidas de solidaridad para ser incorporadas a los sistemas de pensiones es una labor ardua, que requiere varias consideraciones. De este modo, el presente estudio ahondó en el análisis del principio de solidaridad, revisando sus múltiples proposiciones en diferentes disciplinas y su aplicación en los sistemas de pensiones de una muestra de países.

A continuación, se exponen ciertas recomendaciones de política pública orientadas a perfeccionar o incorporar elementos de solidaridad en el sistema de pensiones de nuestro país, fundadas en una serie de consideraciones.

10.1. Consideraciones previas

Para la elaboración de las recomendaciones ya señaladas, se toman en consideración diferentes elementos que surgen del análisis de las diferentes secciones del estudio (revisión bibliográfica, lecciones de la experiencia internacional, opinión de usuarios, propuestas previas, entre otros).

10.1.1. Seguridad Social y su aplicación

Los regímenes de Seguridad Social operan como elementos de un sistema más amplio, debiendo complementarse los unos a los otros, tal como se desprende de la definición misma de la Seguridad Social, en cuanto es caracterizada como un sistema, siendo recogido a su vez por la Recomendación N° 202 de la OIT, al requerir una estrategia de ampliación. En consecuencia, hay que tener presente que medidas tomadas para el sistema de pensiones pueden afectar positiva o negativamente a otros regímenes y viceversa.

Se debe considerar que en cuanto a política social, la Seguridad Social convive con otras políticas sociales y económicas que a su vez son dependientes de las condiciones que se dan en el país. Una modificación al sistema de pensiones puede impactar al mercado del trabajo, sistema tributario, a ciertos derechos de familia, entre otros campos. A su vez, el crecimiento económico, demografía, nivel de formalidad, nivel de sueldos, inflación, entre otros factores, limitan la posibilidad de trasplantar experiencias de otros países. No por nada, Chile es el país con indicadores diferentes entre aquellos analizados, con algunas excepciones, siendo uno de los principales problemas la informalidad laboral.

Otra consideración dice relación con el alcance de los sistemas de pensiones. La cobertura del mismo no es uniforme en el mundo. Para Chile, abarca la vejez, invalidez y sobrevivencia. Sin embargo, la vejez como contingencia tiene características especiales que le separan del resto, por cuanto, salvo que el afiliado muera prematuramente, siempre se producirá, a diferencia de la invalidez, que abarca solo a una porción de la población, o la sobrevivencia, que necesariamente se limita a la mitad de las personas casadas y/o con hijos. Esta certeza en la vejez ha generado una tendencia en el mundo desarrollado de aislar la protección de la vejez del resto de otras contingencias, ya sea entregando la prevención de estas últimas a diferentes sistemas, como puede

ser la invalidez al campo de la salud, o la orfandad al campo de las prestaciones familiares, o restringiendo el acceso dentro del mismo sistema de pensiones, por ejemplo cuando se limita la edad a partir de la cual se puede acceder a pensión de sobrevivencia. Esto es particularmente notorio en los sistemas no contributivos, donde la sobrevivencia es poco frecuente (aunque Dinamarca la contempla), pero también ha ido ganando terreno en los sistemas contributivos, los cuales se concentran en la vejez, especialmente en el caso de Nueva Zelanda y, en menor medida, en Suecia y los Países Bajos. Ello no implica que sus riesgos no sean cubiertos, sino que más bien están cubiertos por sistemas distintos al de pensiones, no obstante lo cual, las prestaciones entregadas tienden a generar cotizaciones o aportes compensatorios que son registrados en los sistemas de pensiones, en la medida que representen la sustitución del ingreso perdido.

En esa línea, también hay que considerar la existencia de prestaciones, de políticas sociales, que están interrelacionadas con el sistema de pensiones. Por regla general, se trata de beneficios destinados a compensar los aportes al sistema de pensiones, siendo su alcance variable dependiendo de la cultura y recursos disponibles de cada país. La enfermedad y maternidad son los casos más frecuentes; varios países (Chile de manera parcial), también aplica compensaciones en las prestaciones de cesantía. Se conocen experiencias que, cuando disponen de recursos para ello, han desarrollado prestaciones por cuidado (menores o ancianos), con algunas restricciones en cuanto a la extensión y condiciones de las personas beneficiadas. Sin embargo, estas políticas también pueden darse en caso de servicio militar, actividad de jurado, o incluso en situaciones de privación de libertad injustificada. Chile además cuenta con subsidios a las cotizaciones de salud durante la etapa pasiva. Lo relevante es destacar que independientemente de la política por la cual se esté compensando ciertas situaciones, todo mecanismo que reemplace la remuneración debe generar a su vez las cotizaciones o los aportes necesarios que hubieran entrado al sistema de pensiones, de las remuneraciones que hubieran sido interrumpidas. La discusión respecto a qué actividades deben ser compensadas, siendo completamente legítima, excede el alcance del sistema de pensiones en sí, es decir, si bien interactúan con él, no son parte de éste.

10.1.2. Objetivo del mecanismo de solidaridad

Un punto de importancia al momento de considerar la solidaridad en los sistemas de pensiones es la determinación de los objetivos del mecanismo. Este es un paso fundamental, ya que será la aceptación de los mismos lo que permita hablar de solidaridad en una medida donde no interviene la voluntad de los afectados. En tal sentido, la Recomendación N° 202 de la OIT destaca la necesidad de generar una estrategia de ampliación de la Seguridad Social. Parte de tales estrategias es la definición de los objetivos de cada sistema y de cada mecanismo, lo que permite, por una parte, que estos sean aceptados por la sociedad, haciendo más fácil modelar herramientas solidarias; pero por otra parte también habilitan la medición de la eficacia de los mecanismos establecidos, a fin de corregirlos (si no cumplen las expectativas) o eliminarlos (si dejan de responder a su finalidad).

En la actualidad, el sistema de pensiones tiene una baja definición de sus objetivos, desconociéndose las características que debe tener el individuo modelo sobre el cual se construye la pensión deseada. Esto contrasta muy fuertemente con la evidencia internacional, donde se asume a un sujeto con carrera completa (30 años para Suecia a 50 años en los Países Bajos) para la generación de la prestación. Como resultado de esto, se genera una percepción de que la pensión deseada es independiente de la realidad previsional del sujeto. No por nada el gran convenio

internacional en Seguridad Social, el convenio N° 102 de la OIT, establece un plazo de 30 años para acceder a prestaciones completas. Si bien tal estándar ha sido ajustado por varios países, y no se concilia bien con la lógica de un sistema de capitalización individual, sigue entregando un parámetro desde el cual medir la suficiencia de las pensiones. Un parámetro que Chile está lejos de lograr. Con todo, también se aprecia un consenso respecto a la necesidad que exista un piso mínimo que entregue seguridad de ingresos a la población. Éste podría apuntar a la línea de la pobreza, en la medida que se cuente con recursos disponibles para ello; esto se diferencia de otras formas de solidaridad, en cuanto a que es un objetivo que en la revisión bibliográfica todos los autores comparten.

10.1.3. Obligatoriedad de las normas

Es importante tener presente, al momento de implementar medidas solidarias en los sistemas de pensiones, a modo de política pública, que la naturaleza misma de estos exige un importante grado de obligatoriedad de las normas. Excepto en los mecanismos de ahorro voluntario, donde los beneficios “solidarios” operan como un incentivo a su realización, en los otros pilares de los sistemas de pensiones, los mecanismos implementados o son realizados directamente por el fisco, o implican el cumplimiento obligatorio de las disposiciones.

Si bien esto repercute en que no es posible hablar de una solidaridad moral, la cual requeriría de la voluntad de los afectados, la experiencia nacional y comparada resalta la inutilidad de los sistemas puramente voluntarios. Las implicancias de esta obligatoriedad se extienden a la necesaria fiscalización del sistema, pero también a su diseño, toda vez que el control del mismo implica un gasto de recursos, lo cual puede resultar en que ciertas alternativas que, inicialmente se consideran lo más solidaria posibles, se vuelven inviables de implementar (ya sea por el alto costo que supone su fiscalización o por las altas posibilidades de explotación si no se le fiscaliza). Esta situación tiende a ser más acuciosa mientras más se expande el grupo al cual se le aplica la medida solidaria, por cuanto el sentimiento mismo de solidaridad (es decir, esa adhesión voluntaria a la misma) se vuelve más difícil mientras más se expande la comunidad: es relativamente común la solidaridad con los miembros del grupo cercano y con la familia, pero es mucho más difícil respecto a un individuo desconocido que jamás ha sido visto.

En el mismo sentido, una de las principales desventajas de Chile es su notoriamente superior informalidad respecto al resto de los países analizados. Si bien es posible argumentar que la situación de los trabajadores informales es peor que la de los trabajadores formales, lo cual puede ser cierto como promedio, en los hechos contribuyen al debilitamiento de cualquier medida solidaria que requiera contribuciones, al negarse en los hechos a participar en el sistema, lo cual genera un desbalance entre las cargas soportadas y los beneficios obtenidos.

10.1.4. Conclusiones de los grupos focales

Pese a que sus resultados no son estadísticamente representativos de la población total, debe destacarse que cuando se consulta a los grupos sobre la solidaridad de los sistemas de pensiones, existe una visión unánime respecto a la debilidad de mecanismos solidarios en nuestro sistema. Se reconoce el rol del Estado en esta materia, como responsable de garantizar e incorporar solidaridad

al sistema. Sin embargo, existe la opinión de que el Estado no cumple a cabalidad su rol, no pudiendo garantizar bienestar y asegurar una buena calidad de vida. Por su parte, los pensionados consideran que sí existe cierta solidaridad en el sistema, y valoran positivamente algunas de las prestaciones.

Es importante considerar que existe un sesgo asociado a considerar sólo las pensiones de vejez, olvidando que también comprende las contingencias de invalidez y sobrevivencia, donde sí existen elementos de solidaridad explícitos.

10.1.5. Lecciones de la experiencia internacional

- **Focalización de las prestaciones**

La experiencia internacional muestra que ciertas medidas solidarias, pese a que técnicamente no son tan complejas, pueden tener costos que impidan su implementación. Así, por ejemplo, la mayor parte de los sistemas no contributivos son sólo potencialmente universales, es decir, si bien la totalidad de la población pueda acceder al beneficio, se encuentra sujeto a una reducción a partir de una renta determinada que hace que no toda la población lo reciba. Con ello, se obtiene una maximización del grupo sujeto a la medida implementada (mayor solidaridad); pero también se combate la potencial regresividad que trae aparejada una auténtica universalidad, manteniéndose en común los elementos de mancomunación de recursos, por medio del financiamiento público, la exigibilidad de la prestación y el objetivo válido, siendo este último usualmente el alivio de la pobreza, pero también puede existir un componente de redistribución, dependiendo de la intensidad de la reducción de la prestación.

Se observa que Suecia es un caso particular en este sentido, por cuanto la focalización es tan intensa que solo afecta las tasas de reemplazo de aquellos pensionados que tuvieron ingresos inferiores al salario promedio, apuntando más al alivio de la pobreza. Grupos con ingresos promedio o mayores tienen acceso al beneficio, pero su monto se reduce a cero, producto de la focalización.

Caso contrario es la experiencia de Nueva Zelanda con las pensiones no contributivas universales y no focalizadas, donde la extensión se fundamenta en el costo que implica la focalización y control de tales medidas, siendo una alternativa más viable en su implementación. Lo anterior no evita una constante discusión sobre la necesidad de focalizar, especialmente a la vista del costo creciente de la medida.

Sin embargo, el rechazo de los mecanismos de focalización va de la mano respecto a la percepción de la pensión como una contraprestación por el pago de impuestos realizados, por lo que la complejidad de los mecanismos de implementación de los sistemas focalizados tiende a afectar la percepción de solidaridad de la medida, ya que no se aprecia una adecuada redistribución.

- **Cohabitación**

Una situación similar a los mecanismos de focalización se da respecto a la variación de las prestaciones dependiendo de la cohabitación. Este rasgo es muy frecuente en las pensiones no contributivas de los países desarrollados, toda vez que reconoce las economías de escala que se producen por la vida en común. En tal sentido, es una expresión de solidaridad negativa, ya que

apunta a financiar prestaciones solo en la proporción del gasto realizado por los beneficiarios, permitiendo que los recursos así ahorrados se destinen a otras personas u objetivos, reduciendo la regresividad potencial de los beneficios.

En Chile, las pensiones son independientes del estatus de cohabitación, no reconociendo la economía de escala que se produce para efectos del monto del beneficio, existiendo sí para la calificación al acceso al mismo.

Si bien es más solidario avanzar hacia un modelo de pensiones diferenciadas la capacidad de fiscalización y control que pueda hacerse de las mismas hace que su implementación sea contraproducente, generando una percepción de injusticia en la medida y el incentivo a los comportamientos oportunistas.

- **Solidaridad intergeneracional**

Los sistemas de solidaridad intergeneracional auténticos, es decir que realmente generan redistribución de una generación a otra y no simplemente el pago de créditos anteriormente ganados (como los Países Bajos y, en menor medida, Alemania), sufren el problema de la transición demográfica y el envejecimiento generalizado de la población.

A medida que se reduce la población, es necesario aumentar las cotizaciones, bajar las pensiones o ambas, con lo cual la percepción de los afectados respecto al sistema es que este responde de forma insuficiente a sus necesidades, tal como ocurre en Alemania, o se genera una confrontación entre generaciones respecto a los costos que deben ser soportados, como se aprecia los Países Bajos.

En conjunto, lo anterior lleva a: i) que la mancomunación de recursos aceptada deba ser modificada, incrementando los aportes, reduciendo los beneficios o ambos (Alemania), lo que a su vez impacta en la validez del objetivo del sistema, que pasa a tener que ser constantemente modificado; ii) al cuestionamiento de los mecanismos de implementación; o iii) a la aceptación de una distribución regresiva.

Parte de las críticas son extensibles a los sistemas de contribución definida (capitalización, nocionales), sin embargo, por su naturaleza, no prometen un resultado estándar, como ocurre con los sistemas de reparto clásicos o por puntos.

- **Solidaridad intrageneracional**

Contrario a lo anterior, la solidaridad intrageneracional es algo más fácil de implementar, toda vez que implique el uso de condiciones que fueron uniformes para los mismos sujetos. Si bien puede considerarse una forma reducida de solidaridad, al afectar un grupo de personas menor (los pertenecientes a una misma generación), tiene la ventaja de permitir una comparación más fácil entre los sujetos afectados para la evaluación de la regresividad, los somete a las mismas condiciones y generan sistemas más sencillos de entender, y en consecuencia de aceptar, por los afiliados.

Así, en Suecia el sistema nocional utiliza la expectativa de vida de cada cohorte para determinar las pensiones. Cualquier aumento de esta no afecta a las personas ya mencionadas, y se aplica por igual a todos los miembros de la siguiente cohorte por pensionarse. También reparte los saldos de los

miembros fallecidos de esa cohorte entre los sobrevivientes, comportándose como un seguro colectivo entre los nacidos en el mismo año.

- **Financiamiento**

Es posible observar una tendencia en que el financiamiento de las prestaciones solidarias sea realizado por medio de impuestos generales, lo cual no es de extrañar si se considera que ello maximiza la mancomunación de recursos, especialmente en sistemas con baja informalidad tributaria y altos niveles de impuestos (directos e indirectos), donde las prestaciones son consideradas una contraprestación, precisamente por su pago.

En los sistemas no contributivos se incrementa el carácter solidario con la focalización, a fin de obtener una mejor redistribución, como señalamos previamente; por su parte, en los sistemas contributivos se aprecia un comportamiento diferenciado dependiendo de los objetivos del régimen, aún entre aquellos que operan sobre la lógica de reparto intergeneracional, por cuanto poseen mecanismos de acumulación que tienen por objetivo generar una correlación entre los aportes realizados y la prestación obtenida (sistemas nocionales, sistemas por puntos), lo que disminuye el nivel de redistribución pero evita los problemas de regresividad. La excepción a ello son los Países Bajos, donde las cotizaciones pagadas no generan derechos futuros, sino que estos se derivan directamente de la residencia, potenciando el elemento redistributivo. Sin embargo, es en este país también donde se aprecia la mayor brecha generacional de percepción de las pensiones: mientras que las generaciones retiradas consideran sus pensiones bajas, las generaciones activas considera que sus cotizaciones son muy altas, lo cual impacta en la validez de los objetivos del sistema.

Dentro de los sistemas contributivos, parece de un alto grado de acuerdo respecto a la necesidad de que el financiamiento sea tripartito (trabajador, empleador, Estado), lo cual atendería al factor de mancomunación de recursos. Sin embargo, no se encuentra el mismo nivel de acuerdo respecto a las proporciones y destino de estos aportes.

En general, los aportes estatales en los sistemas contributivos corresponden a políticas de compensación de pérdida o reducción de ingresos y a los incentivos al ahorro voluntario, con lo cual un tripartismo puro, que reflejaría la máxima solidaridad en este ámbito es raro; lo más común es la concurrencia de un financiamiento bipartito de trabajadores y empleadores en el sistema contributivo, el cual puede tener una distribución muy diferente dependiendo de cada país: puede estar divididos en partes iguales (Alemania), o puede ser de montos diferentes (Dinamarca, donde 1/3 lo paga el trabajador) o diferenciarse por el destino dado a los recursos (Países Bajos) donde las cotizaciones del trabajador financian la vejez y las del empleador la invalidez, tal como ocurre en Chile, por lo que no se aprecia una pauta exacta que permita preferir una vía en lugar de la otra fundada en la solidaridad solamente.

- **Topes imponibles**

Una alternativa para lograr una mayor redistribución es liberar los topes imponibles, pero eso tiene como consecuencia facilitar el acceso a prestaciones más altas de los grupos con más ingresos (debilitando la solidaridad negativa), lo que podría ser evitado si solo se eliminan los topes a las cotizaciones patronales o solo para las cotizaciones, pero manteniéndolos para las prestaciones, lo

cual permitiría conservar los elementos de solidaridad negativa (el tope imponible para los beneficios), habilitar un componente de solidaridad positiva (el monto de cotización adicional) y con éste generar una mayor redistribución.

Sin embargo, tal situación puede generar desincentivos a la formalidad laboral, disminuyendo la solidaridad por cumplimiento, y generando comportamientos oportunistas que erosionen la aceptación de los mecanismos de implementación de tal medida. Por otra parte, si se liberan ambos topes imposables, la pérdida de solidaridad negativa puede llevar a un resultado regresivo, disminuyendo aún más el factor de solidaridad total del sistema.

10.1.6. Propuestas de reforma en Chile

Desde la reforma previsional de 2008, con la implementación del sistema de pensiones solidarias, se inicia un importante proceso de incorporación de mayores mecanismos de solidaridad al sistema, que hasta la fecha se concentraban en las contingencias de la invalidez y la sobrevivencia. En tal sentido, la nueva institucionalidad incrementa el grupo de beneficiarios de las medidas, genera una mancomunación de recursos a partir del presupuesto público, mejora la redistribución del sistema, le otorga el carácter de derecho a sus prestaciones y legitima (con algunos problemas iniciales) los procedimientos de operación de las nuevas prestaciones no contributivas. A partir de ese punto solo se han incrementado las propuestas para sumar nuevos métodos, tanto al sistema como está concebido, o por el contrario, por medio de una importante modificación del mismo.

Como se señaló al momento de definir la solidaridad, estos mecanismos deben superar el proceso de adopción democrática, a la vez que contar con condiciones de eficiencia y transparencia para poder ser considerados propiamente solidarios, como precaución a la utilización de medios que no exigen la concurrencia de la voluntad de los afectados, y que pueden terminar tratando a las personas como medios para un fin. En tal sentido, dada la falta de aprobación de estas propuestas, no es posible calificarlas como solidarias en sí mismas. Ello no necesariamente implica estar en desacuerdo con una medida determinada, sino que su funcionamiento en el contexto de la Seguridad Social puede ser conflictivo con los demás principios de la misma, especialmente la suficiencia y sustentabilidad.

Como todo, existen parámetros comunes. En primer lugar, la ampliación del sistema no contributivo de prestaciones. Desde 2008 se abandona la aproximación dependiente de los recursos propia de las PASIS, para ser reemplazada por una prestación en forma de derecho. A partir de allí las pensiones solidarias solo han ganado sofisticación, incrementando su monto y modificando sus requisitos. Cuestión que en términos generales ha tenido amplio consenso. La principal restricción a esta política va de la mano de la disponibilidad de recursos, faltando anclar su monto al objetivo específico de las prestaciones del primer pilar: el alivio de la pobreza. Sin embargo, con la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), se visualiza una tendencia hacia la demanda de universalización que no necesariamente es solidaria, por cuanto tal condición tiende a ser regresiva, pudiendo aceptarse más bien como una situación tolerada por los costos que supone un sistema de control de la focalización.

La operatoria del sistema contributivo es donde las propuestas de reforma tienden a diferenciarse y aun así, conservan características comunes. En primer lugar, el consenso en la necesidad de incrementar las cotizaciones y que esto se realice por la incorporación de cotizaciones patronales,

considerando así una mayor mancomunación de recursos. Tales propuestas van en la línea de la experiencia internacional, pero cabe notar que Chile ya contaba con este tipo de aportes en el SIS, y seguro de cesantía, por lo que las propuestas responden a una apreciación de factibilidad política antes que a la generación de solidaridad. Esto no implica que incrementar la cotización de los empleadores genere mayor solidaridad, sino que, a la luz de la experiencia internacional, no es claro en cuanto y para que se deben destinar tales cotizaciones sin afectar al mercado laboral.

Desde el punto de vista del pilar contributivo, un elemento común es que todas las propuestas mantienen sistemas de cuentas individuales. Independientemente que la gestión de recursos se colectivice, el uso de sistemas de capitalización o nocionales reconocen la importancia de mantener la relación entre cotizaciones y prestaciones, principalmente para mantener los incentivos a la formalidad y evitar la regresividad en la redistribución. Ésta, aun cuando existe, se realiza topando la asignación de recursos que se reconocen en las cuentas individuales. No es posible afirmar que alguna de estas modalidades sea propiamente solidaria. La posibilidad de generar asignaciones regresivas, especialmente de la mano de la informalidad laboral, que genera a su vez periodos sin aportes en el sistema contributivo, con lo cual se requeriría un estudio detallado de la aplicación de las mismas para poder fundamentar tal carácter. En parte, también, requeriría considerar el grado de tolerancia hacia los efectos perniciosos en comparación a los efectos positivos, cuestión que sería una apreciación puramente política. A nivel internacional, al menos entre los países observados, la redistribución tiende a realizarse por mecanismos externos al sistema de pensiones, en la forma de asignaciones y pago por prestaciones sociales.

10.2. Recomendaciones finales

Después de revisar el Marco Teórico, las entrevistas a expertos, la evidencia internacional y el resultado de los grupos focales (gran parte sintetizadas en las consideraciones previas), podemos concluir ciertas recomendaciones que ayudarían al sistema de pensiones chileno a perfeccionar los elementos de solidaridad existentes o a incorporar nuevos, las que se detallan a continuación.

- **Monto y focalización de las prestaciones no contributivas:**

Las prestaciones no contributivas deben avanzar y vincular su beneficio objetivo con la línea de la pobreza. Idealmente debiese diferenciarse el monto conforme a la situación de cohabitación en la medida que no suponga un costo administrativo significativo. Una ampliación hacia la universalidad potencial permitiría incrementar el grupo afecto a las medidas. Por otra parte, el combate a la pobreza es el único objetivo con consenso unánime en la literatura, con lo cual no debiese encontrar objeciones en la medida que existiesen recursos para su financiamiento. Las dificultades se producen en los elementos de redistribución e implementación, ya que evitar la regresividad de la medida exige elementos de focalización (por cohabitación, principalmente, pero también puede ser por situación habitacional, ingresos, activos, etc.) cuya implementación y control pueden ser demasiado caros o complejos, restando aceptación, en lugar de afianzando la política, por lo que ésta requiere de un diseño equilibrado a la realidad nacional.

Situaciones de menores o dependientes de un adulto mayor, no debiesen influir en la determinación del monto anterior, sino ser tratados por medio de otras prestaciones sociales, ya que añaden complejidad a los sistemas de pensiones, dificultando su comprensión e impactando en la percepción de los mismos y los objetivos por los que tienen que responder. Tales medidas, pudiendo afectar al sistema, no son parte del mismo.

- **Prestaciones imponibles:**

Todas las prestaciones sociales que tengan por objeto reemplazar remuneraciones o tomar el lugar de las mismas en la etapa activa deben ser imponibles, tal como ya ocurre con los subsidios por incapacidad laboral, pero no completamente respecto a las prestaciones por cesantía, y no ocurrió con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esto es una necesidad que impone la forma más básica de solidaridad, la solidaridad por cumplimiento: la pertenencia al sistema y cumplimiento de sus obligaciones es esencial para generar una redistribución. Si todos tienen que aportar según sus capacidades, toda forma de ingreso debe ser tratada de la misma forma a efectos de evitar que se sustraigan recursos de la mancomunación requerida y/o se produzca un resultado regresivo.

- **Tope máximo a las asignaciones no imponibles:**

Establecer un tope máximo a las asignaciones no imponibles, de forma tal que independientemente que mantengan ese carácter para efectos tributarios, no sea posible eludir cotizaciones por ese medio, especialmente, si se establece un fondo mancomunado. Esto es, nuevamente, una aplicación del principio general de mancomunación y una forma de evitar la regresividad. Si bien los ingresos no imponibles responden a una situación de reembolso en el sector privado, es anómalo que se den situaciones donde este tipo de rentas alcanzan una proporción importante de la remuneración, lo que permite asumir una situación de elusión, contraria a las demandas de la solidaridad. Adicionalmente, mientras más se utilizan estos mecanismos, se generan desincentivos a la cotización total y se desajustan las expectativas con las prestaciones finales.

- **Incentivos al ahorro voluntario:**

Mantener los incentivos al Ahorro Previsional Voluntario (APV) y, en la medida de la disponibilidad de recursos, incrementar el pareo a lo menos a un 30%, con tope en la remuneración promedio. Esto generaría una mayor mancomunación de recursos, acercando la situación a un financiamiento tripartito ideal. Los topes a los aportes totales son una medida de solidaridad negativa que permite evitar una redistribución regresiva, a la vez que la menor liquidez de la remuneración permite ajustar las expectativas respecto a las prestaciones del sistema.

- **Facilitar el acceso a rentas vitalicias:**

Se debe facilitar el acceso a rentas vitalicias a los afiliados que voluntariamente quieran acceder a ellas, eliminando de esta forma montos mínimos a financiar por este tipo de instrumentos. Si bien ello resulta en un grupo menos extenso que una aplicación general, tiene la ventaja de que opera con la voluntad de los afectados, permitiendo que los demás elementos de la solidaridad puedan ser relajados. Por el contrario, una aplicación extensiva de las rentas vitalicias tiene la dificultad de la regresividad, por cuanto existe una correlación entre los niveles de ingreso y la expectativa de vida, lo que favorecería a las personas de mayores ingresos.

- **Tablas de mortalidad unisex y diferenciadas:**

Establecer el uso de las tablas de mortalidad a un sistema unisex. Esto permitiría una mejor distribución de los riesgos a nivel de sexo, compensando aquellas diferencias presentes al utilizar tablas diferenciadas. Sin embargo, se debe tener la precaución en su implementación para no generar efectos insolidarios, por cuanto una tabla única discrimina en contra de aquellas personas con una condición que provoca una marcada reducción en la esperanza de vida.

- **Tablas de mortalidad diferenciadas por condición médica en las rentas vitalicias.**

Permitir el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por condición médica para las rentas vitalicias. Esto facilitaría el acceso a esta modalidad de pensión de quienes son reuantes a contratarlas por su mal estado de salud, permitiendo su incorporación a este tipo de seguros lo que incrementaría las agrupaciones voluntariamente conformadas para compartir recursos y riesgos en las prestaciones.

- **Indexación de la edad de jubilación:**

Incorporar la indexación de la edad de jubilación, determinando un periodo específico de vejez promedio que se aplique a cada generación de afiliados. Se trata más bien de una medida de solidaridad negativa, destinada a evitar un incremento desmesurado de los costes (cotizaciones, financiamiento público) del sistema (justicia intergeneracional). Al ser realizado de forma generacional, cada grupo de afiliados tendría un elemento de comparación similar, o dicho en otras palabras, cada cohorte sería igual de solidaria que las previas y futuras, mejorando la estabilidad de los mecanismos de cálculo de las prestaciones y el entendimiento del sistema.

11. BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Asociación Alemana del Seguro de Pensiones. (2022). *Estatutos de la Asociación Alemana del Seguro de Pensiones*.
- Asociación Alemana del Seguro de Pensiones. (2022). *Informe anual*. Berlin.
- Banco de la Seguridad Social. (2021). *Informe Anual*. Amsterdam.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2000). *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington, DC.
- Bayertz, K. (2019). Concepto y problema de la solidaridad. En K. Bayertz (Ed.), *Solidaridad: Concepto y Problema* (págs. 11-53). Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bertranou, F., & Montt, G. (2022). *Solidaridad y sistemas mixtos de pensiones: esclareciendo un debate conceptual en Chile*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Beveridge, W. (1943). *Del Seguro Social y Servicios Afines*. Buenos Aires: Losada.
- Beyer, G. J. (2014). Poverty, freedom, and solidarity in the thought of Amartya Sen. *Prakseologia* nr 156.
- Burns, E. (1956). *Social Security and Public Policy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Calasso, F. (1958). *Enciclopedia del Diritto*. Milán: Giuffrè.
- Capaldi, N. (2019). ¿Qué tiene de malo la solidaridad? En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 11-53). Frankfurt: Suhrkamp.
- Castro. (1955). El costo de la Seguridad Social en Chile. *Anales Jurídico-Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile*.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago.
- Cifuentes Lillo, H., Arellano Ortiz, P., & Walker Errázuriz, F. (2013). *Seguridad Social: parte general y pensiones*. Santiago: Librotecnia.
- Cifuentes Lillo, H., Romero Werth, A., & Vásquez Bermejo, M. (2021). Derechos adquiridos y en curso de adquisición: Aproximación en los sistemas de pensiones. *Actualidad Jurídica*, 555-581.

- Civilstyrelsen. (10 de Noviembre de 2022). *retsinformation*. Obtenido de <https://www.retsinformation.dk/>
- Código Social (SGB) . (10 de Noviembre de 2022). Obtenido de <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/>
- Comisión de Estudios de la Seguridad Social. (1964). *Informe sobre la reforma de la Seguridad Social chilena*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Comisión Marcel. (2006). *El Derecho a una Vida Digna en la Vejez: Hacia un Contrato Social con Previsión en Chile*. Santiago.
- Conferencia Internacional del Trabajo. (1989). *La Protección de la Vejez por la Seguridad Social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago: Cepal.
- Engelhardt Jr, T. (2019). Solidaridad: perspectivas postmodernas. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 430-452). Frankfurt: Suhrkamp.
- Fundación Tomas Moro. (1991). *Diccionario Jurídico ESPASA*. Madrid : Espasa Calpe.
- Gemmel, L. (2021). *Pensionsöron Så känner svenskarna inför sin pension*. Estocolmo: Katalys.
- Göbel, A., & Pankoke, E. (2019). Límites de la solidaridad Fórmulas de solidaridad y formas de solidaridad en el cambio. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 463-515). Frankfurt: Suhrkamp.
- Greco, R. (1968). *Revista de Seguridad Social*. Buenos Aires.
- Gruat, V. (1998). *Adequacy and social security principles in pension reform*. OCDE.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Hagen, J. (2013). *A History of the Swedish Pension System*. Uppsala: Uppsala Center for Fiscal Studies.
- Hondrich, K. y.-A. (1992). *Solidarität in der modernen Gesellschaft*. Frankfurt/Main: Fischer.
- Humeres, H. (2005). *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Santiago: Editorial Jurídica.
- Khushf, G. (2019). La solidaridad como concepto moral y político. Más allá del impasse del liberalismo y el comunitarismo. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 111-145). Frankfurt: Suhrkamp.
- Mascareño, A. (2007). Sociología de la solidaridad. La diferenciación de un sistema global de cooperación. *Revista del Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad*, 35-67.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (10 de Noviembre de 2022). *Overheid.nl*.
Obtenido de <https://www.overheid.nl/>
- Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales. (s.f.). *Asistencia social y la ayuda a la renta básica en la vejez y en caso de reducción de la capacidad de ganancia*. Bonn: Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Naciones Unidas. (2000). *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad*. Nueva York.
- Novoa, P. (1977). *Derecho de la Seguridad Social*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Nueva Zelanda. (2001). *Superannuation and Retirement Income Act*.
- Nueva Zelanda. (2018). *Social Security Act*.
- OIT. (1991). *Administración de la Seguridad Social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2012). *Seguridad Social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y sistemas integrales de Seguridad Social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (2021). *Los cuerpos intermedios y su rol colaborativa en la gestión de la Seguridad Social*. Santiago: Cajas de Chile A.G.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Pension at a Glance*. OCDE.
- Ostrom, E. &. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 155-233.
- Ottone, E. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Overbye, E. (s.f.). *The New Zealand Pension System in an Internacional Context: an outsider's view*.
- Oviedo, G. (1950). La Seguridad Social y el Derecho del Trabajo. *Revista Española de Seguridad Social*(10).
- Panizo Robles, J. (2018). *La Seguridad Social en las Constituciones Iberoamericanas*. Madrid: Organización Iberoamericana de Seguridad Social.
- Parsons, C. (2002). Liability Rules, Compensation Systems and Safety at Work in Europe. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 358-382.
- Parsons, T. (1966). *Societies. Evolutionary and Comparative Perspectives*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Pérez Leñero, J. (1956). *Fundamentos de la Seguridad Social*. Madrid: Aguilar.

- Preston, D. (2008). *Retirement Income in New Zealand: the historical context*.
- Rodríguez de Mesa, R. (2019). *Tratado sobre Seguridad Social*. Barranquilla: Univesidad del Norte.
- Salvat, P. (2007). Teoría de la Justicia y Solidarismo Liberal en John Rawls. En M. Figueroa, & D. Michelini (Edits.), *Filosofía y Solidaridad. Estudios sobre Apel, Rawls, Ricoeur, Lévinas, Dussel, Derrida, Rorty y Van Parijs*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Sánchez-Belmont Montiel, M., Ramírez Villela, M., & Romero Suárez, F. (2019). *Propuesta conceptual para el análisis de la Seguridad Social desde la CISS*. Ciudad de México: CISS.
- Social Security Administration. (2018). *Social Security Programs Throughout the World: Europe 2018*. Washington: Social Security Administration.
- Social Security Administration. (2019). *Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2018*. Social Security Administration.
- Steinvorth, U. (2019). ¿Puede ser exigible la solidaridad? En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 54-85). Frankfurt: Suhrkamp.
- Sveridges Riksdag. (10 de Noviembre de 2022). *Sveridges Riksdag*. Obtenido de <https://www.riksdagen.se/sv/>
- Te Ara Ahunga Ora Retirement Commission. (2021). *Policy Papers 2021/03*.
- Thome, H. (2019). Sociología y solidaridad: perspectivas teóricas para la investigación empírica. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 2017-262). Frankfurt: Suhrkamp.
- Vázquez Vialard, A. (1999). *Derecho del trabajo y de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Astrea.
- Voland, E. (2019). La naturaleza de la solidaridad. En *Solidarität: Begriff und Problem* (K. Bayertz, Trad., págs. 297-318). Frankfurt: Suhrkamp.
- Walker, D. (1980). *The Oxford Companion to Law*. Oxford: Caledon.
- Wildes, K. (2019). La solidaridad en las sociedades seculares. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 453-462). Frankfurt: Suhrkamp.
- Wildt, A. (2019). Solidaridad: Historia del término y definición actual. En K. Bayertz (Ed.), *Solidarität: Begriff und Problem* (págs. 202-216). Frankfurt: Suhrkamp.
- Zabala Salazar, H. (1998). *Las teorías sobre la solidaridad y el porvenir de la cooperación*. Medellín.